

NUEVAS POLÍTICAS
DE PROTECCIÓN
DEL CONSUMIDOR
FINANCIERO:
ANÁLISIS DE LA REFORMA
FINANCIERA Y LAS NOVEDADES
EN LA SUPERVISIÓN BANCARIA
EN EL DERECHO COMPARADO

MARÍA HERRERA MELLADO*

Estagiária no Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra
em cooperação com a Universidade do Arizona

ABSTRACT

Este artículo presenta un resumen de las principales reformas normativas del sector bancario en Estados Unidos y Portugal, así como un análisis comparado de las principales políticas llevadas a cabo por ambos gobiernos en materia de protección del consumidor financiero. Su estudio pretende ayudar al lector a familiarizarse con el estado actual de las reformas financieras en ambos países, y está basado en la respuesta a las más recientes crisis financieras. Concretamente, el presente artículo analiza la adopción y el impacto en la implementación de los principios adoptados por el G20 en materia de protección del consumidor financiero. Todo ello nos servirá para analizar los posibles efectos de las reformas financieras en el sector bancario, así como para recapacitar sobre las causas y las posibles soluciones a algunos de los principales problemas que se venían produciendo antes de que estallase la crisis subprime. Esta crisis, que se originó en Estados Unidos en el año 2007, acabó afectando a la economía global en su totalidad.

Por otra parte, en el sector bancario se han llevado a cabo avances significativos en materia de información y transparencia. En el mercado de crédito hipotecario, por ejemplo, se han incrementado el número de medidas que obligan a las entidades financieras a aplicar los nuevos principios de transparencia y divulgación de la información, así como los principios para la mejora de la resolución alternativa de conflictos en el sector financiero. En este sentido, debemos destacar que dichas reformas se llevaron a cabo gracias, en parte, al compromiso de los gobiernos nacionales para cumplir con las buenas prácticas establecidas por organismos internacionales. Como resultado, en numerosos países como Estados Unidos y Portugal, se crearon además nuevas agencias o departamentos destinados a un mayor control de las entidades financieras, encargadas además aplicación de nuevas políticas de protección del consumidor financiero. Estas nuevas instituciones y figuras serán claves para entender la gestión nacional de los nuevos sistemas financieros, y sobre todo para evaluar la defensa de los intereses de los consumidores menos sofisticados.

De acuerdo a los datos económicos actuales, ambos países están cada vez mejor en términos económicos, sin embargo, esto no significa que ambas economías estén completamente saneadas, ya que existen aún miles de personas desempleadas, empresarios que aún no tienen retornos de inversión adecuados, y una desconfianza generalizada en el sistema financiero, consecuencia de las más recientes crisis financiera. Todo ello apunta a que los problemas financieros estructurales que se descubrieron tras la crisis no han logrado desaparecer, y que aún persisten los efectos catastróficos de una crisis que dejó a ambos países sin ninguna liquidez y al borde del colapso financiero.

Para la elaboración de este artículo se siguieron las recomendaciones propuestas en los Principios Del Alto Nivel Sobre Protección del Consumidor Financiero elaborados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board o “FSB” por sus siglas en inglés) aprobados en el 2011. Además, se tuvieron en cuenta numerosas encuestas y estudios llevados a cabo por el Grupo del Banco Mundial y el Departamento Federal de Asuntos Económicos de la Confederación Suiza; estos estudios dieron lugar a valiosos informes de economía y política financiera comparada. Concretamente, se analizaron las diferentes publicaciones sobre el cumplimiento del Plan de Acción emitidos por el Grupo de Trabajo G20/OCDE de Protección del Consumidor Financiero, aprobado en 2012. Por último, cabe destacar que se parte de la base de que un crecimiento global sostenible no es posible sin que existan y sean aplicadas mejores medidas de protección del consumidor financiero, de manera que este recupere la confianza perdida y colabore a la recuperación de la economía.

1. Introducción

Las recientes crisis financieras demostraron que es fundamental la creación de un nuevo sistema de protección del consumidor nacional e internacional para recuperar la estabilidad financiera global y la normalidad de los mercados¹. Cabe apuntar, sin embargo, que la forma en la que una nación establece sus prioridades políticas en materia de protección del consumidor financiero depende en gran medida de la estructura del sistema legal establecido a nivel nacional, de los recursos financieros, del nivel de desarrollo de los mercados, y de la realidad económica y social de una nación determinada. Por otro lado, como se pudo observar tras la crisis, es posible que diferentes países lleven a cabo en conjunto la aprobación de unos principios rectores de protección del consumidor financiero que protejan los intereses tanto de los consumidores financieros como de las empresas y que, a su vez, sirvan de modelo para su aplicación por diferentes gobiernos. La dificultad radica, más bien, en la aplicación y la gestión de dichos modelos en la práctica.

Resultado de la crisis, tanto Estados Unidos como Portugal han modificado sustancialmente el régimen normativo de sus sistemas

financieros, basándose principalmente en las recomendaciones de organismos internacionales especializados en finanzas como el Banco Mundial o el FMI. Además, se introdujeron nuevas figuras e instituciones destinadas a la protección del consumidor financiero. Todo ello resultó bastante novedoso, aunque cabe decir que, a pesar de que el marco normativo teórico tanto de Estados Unidos como de Portugal parece cumplir *a priori* con los compromisos y las políticas internacionales para el mantenimiento de la estabilidad financiera y la protección del consumidor, la realidad suele mostrar que aún existen áreas para la mejora, como por ejemplo, la aplicación de los nuevos principios de protección del consumidor financiero en el sector bancario, así como la necesidad de seguir trabajando para evitar cualquier eventual crisis futura. De todo ello trataremos en el presente artículo.

2. El origen de la crisis financiera en Estados Unidos

En Estados Unidos, uno de los principales factores que contribuyeron a la actual crisis financiera fue la ausencia de un adecuado control de las actividades de las entidades financieras, así como unas normas efectivas de supervisión de las mismas, lo que contribuyó a que dichas entidades obviasen la implementación de buenas prácticas financieras y llevasen a cabo una gestión descontrolada e irresponsable sin tener lo más mínimo en cuenta la protección del consumidor financiero². Esto sucedió porque como se pudo comprobar, las entidades bancarias fueron víctimas de su propia avaricia e intentaron maximizar sus beneficios a costa de los consumidores. Tras la crisis, millones de familias se vieron obligadas a aceptar la reducción de poder adquisitivo y la pérdida de viviendas que muchos de ellos habían adquirido a través de sus ahorros. Por eso, es fundamental que se denuncie a las entidades bancarias y que se analice el papel que dichas entidades jugaron en las crisis financieras más recientes, a la vez que se analicen las reformas que se introdujeron posteriormente, de manera que en un futuro se puedan tomar mejores y más rápidas medidas para prevenir este tipo de crisis que conllevan un alto riesgo sistémico.

2.1 Políticas erradas que afectaron al desarrollo de la crisis financiera en Estados Unidos

En Estados Unidos, la falta de un adecuado control y supervisión de las entidades financieras se remonta a la aprobación de medidas liberales de la década de los 90's. En aquel entonces, Londres trató de recuperar su estatus como centro financiero mundial perdido ante el crecimiento de la plaza de Nueva York. Para estos efectos, el gobierno de Margaret Thatcher comenzó a desregular su sector bancario y así lograr que las firmas financieras inglesas lograsen competir con las firmas extranjeras. Al mismo tiempo, Estados Unidos respondió suavizando su regulación financiera en los 90's, revocando entre otras la importantísima Ley *Glass-Steagall*³; una ley aprobada como consecuencia de la Gran Depresión que controlaba las operaciones de valores y las inversiones por parte de las entidades bancarias⁴. Como veremos a continuación, gracias a estas medidas liberales conocidas como una “carrera de mínimos”, las instituciones financieras lograron explotar las lagunas del sistema normativo y acumularon grandes cantidades de riesgo económico, sobre todo ligados a bienes raíces residenciales, con poco o ningún capital subyacente, que desencadenó en la crisis financiera de 2007⁵.

La desregulación del mercado bancario y, en concreto, la derogación de la mayoría de las protecciones financieras, a través de la mencionada Ley *Glass-Steagall*, resultaron factores determinantes para entender por qué estalló la crisis del 2008 en Estados Unidos⁶. Específicamente, la Ley *Glass-Steagall* separaba las actividades de los bancos comerciales que recibían depósitos con la de los bancos de inversiones que invertían dinero, y prohibía que los bancos comerciales realizasen las actividades de los bancos de inversión. Sin embargo, a partir de 1999, en Estados Unidos quedaron derogados los artículos más importantes y controvertidos de esta ley: los artículos 16, 20, 31 y 32, los cuales impedían que muchas o la mayoría de las entidades de depósito nacionales llevasen a cabo operaciones de valores para sus clientes, que invirtiesen en la mayoría de los valores propios, suscribiesen o distribuyesen la mayoría de valores o se afiliaran a las empresas que participaban en este tipo de actividades similares. Esta ley quedó oficialmente derogada por la Ley *Gramm-Leach-Bliley*⁷. Sin embargo, cabe decir que ya en 1998 la Ley *Glass-Steagall* se encontraba en total desuso porque los bancos comerciales habían comenzado a trabajar

y mezclarse con los bancos de inversión. Un claro ejemplo fue el caso de *Citibank*, que ya había comenzado a negociar instrumentos como los títulos de deudas hipotecarias garantizadas o colateralizadas⁸.

Han habido muchos debates sobre el impacto de dicha derogación y las prácticas bancarias que surgieron a raíz de la misma. En este sentido, algunos expertos opinan que esta derogación permitió que las empresas de banca de inversión que participaban en Wall Street jugasen con el dinero de los depositantes en bancos comerciales afiliados⁹. Otros expertos, por su parte, han argumentado que esto no es del todo cierto porque las actividades relacionadas con la crisis financiera no estaban prohibidas, o en la mayoría de los casos, incluso reguladas por la Ley *Glass-Steagall*¹⁰. A principios de 2008, el propio ex-presidente estadounidense Bill Clinton y la Asociación de Banqueros Americanos se mostraron contrarios a las críticas de la desregulación y destacaron la capacidad de las empresas de banca comercial para adquirir sociedades de valores; y de las sociedades de valores para convertirse en holdings bancarios, lo que, según el ex-presidente, fueron operaciones que ayudaron a mitigar la crisis financiera¹¹.

Como es normal, en Estados Unidos, un país eminentemente capitalista, muchos de los intentos de reforma y regulación de los mercados financieros y de inversión fueron tachados de socialistas, siendo ampliamente criticados¹². Sin embargo, cuando la crisis estalló, tanto los partidos demócratas como republicanos no encontraron una forma diferente de detener la caída de sus principales entidades bancarias y la desconfianza en los mercados de valores.

2.2 Responsabilidad de Estados Unidos en la crisis financiera

Han sido muchos los debates e intentos para encontrar a los responsables de una crisis financiera de tan amplio alcance y determinar quién o qué causó la crisis económica global, lo cual denota que no ha sido una tarea fácil. Sin embargo, podemos decir que en el caso de Estados Unidos, destaca el hecho de que no podemos atribuir toda la responsabilidad de esta crisis a personas o instituciones específicas, ya que en Estados Unidos, por ejemplo, todo el sistema financiero falló.

Sin perjuicio de lo anterior, podríamos destacar los principales responsables:

- Del lado gubernamental, destacan los organismos encargados del diseño y la aplicación de políticas macroeconómicas como el Banco Central estadounidense conocido como la *Federal Reserve*, y los organismos encargados de la supervisión financiera en el ámbito del Mercado de Valores como la Comisión de Valores e Intercambio (*Securities and Exchange Commission* o SEC por sus siglas en inglés). En el caso específico de la FED, se criticó su política monetaria por ser demasiado flexible¹³.
- De parte del sector privado, se culpó a las instituciones financieras que concedieron créditos *subprime*, a las agencias de calificación crediticia, y también a aquellos individuos que solicitaron dichos créditos sin tener capacidad de pagarlos¹⁴; además de las empresas de inversión y a todos aquellos fondos privados y operadores del mercado financiero de Wall Street cuya avaricia les llevó a jugar sucio y no respetar la normativa aplicable, sino más bien buscar las lagunas legales sin importarles las repercusiones financieras¹⁵.
- A nivel internacional, podríamos apuntar a los desequilibrios globales de capital y a la falta de adecuadas estructuras reguladoras.

2.3 La influencia de los productos tóxicos en la burbuja inmobiliaria

De todos los factores que originaron la crisis financiera, el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos puede ser considerado el factor principal desencadenante de la crisis financiera global. Se habla de burbuja económica cuando el valor de mercado o cotización de un bien es elevado en comparación con su valor real¹⁶.

Todas las burbujas tienen un patrón altamente definido pues suelen seguir una serie de fases¹⁷:

- En primer lugar, se produce un hecho o un cambio objetivo, ofreciendo la posibilidad que empresas y particulares vean mejorada su situación.
- En segundo lugar, esa posibilidad de mejora se hace efectiva provocando un aumento de beneficios, y en ocasiones, altas subidas en las cotizaciones del precio del bien.

- En tercer lugar, al ser la expectativa tan buena, nuevos inversores se ven atraídos, y esas personas ven una oportunidad de hacer mucho dinero.
- En cuarto lugar, las personas con conocimientos dentro del sistema (*insiders*), comienzan a apreciar que el valor de los respectivos bienes no se corresponde con el valor real que deberían tener, y ante ello, venden los respectivos valores para obtener el máximo de beneficios posible.
- Por último, en quinto lugar, las personas que no tenían tantos conocimientos, y que estuvieron dentro del sistema porque vieron una oportunidad fácil de hacer dinero (*outsiders*) ven como su inversión no para de ocasionarle pérdidas (bien efectiva, bien valorativa), y ante ello, deciden huir, deshaciéndose de sus bienes. Y ahí, exactamente es donde termina por explotar una burbuja.

Pues bien, esto es lo que ocurrió exactamente con el sector inmobiliario en Estados Unidos. Cabe decir, además, que antes de dicho estallido, la práctica común de los bancos era la de prestar dinero a personas que no tenían buen historial de crédito, inclusive a personas que no tenían ningún tipo de ingresos fijos. Dado el exceso de liquidez en los mercados, la demanda inmobiliaria aumentó hasta el punto de generar distorsiones. Podemos decir que en este punto fue cuando los prestamistas hipotecarios llevaron a cabo una voraz competencia por acaparar mayor mercado y mayores beneficios; y en última instancia, a fin de sostener dichos volúmenes de venta y ganancias, los prestamistas suavizaron los estándares de evaluación de riesgo de clientes. De esta manera crearon numerosas hipotecas de mayor riesgo para clientes con menor capacidad crediticia.

Así fue como se crearon los conocidos “créditos *subprime*”¹⁸. Estos créditos fácilmente accesibles por todos, tenían un tipo de interés más elevado que el resto de créditos de carácter personal, en principio para cubrir el mayor riesgo que comportaban, lo cual, en los primeros años de vida de los mismos, conllevaba importantes beneficios para los bancos. Como resultado, se produjo una mayor demanda en la adquisición de viviendas, haciendo que el precio de las mismas aumentase considerablemente. Así, el inversor medio veía como el valor de mercado de las viviendas no paraba de subir y se lanzaba incluso a invertir él mismo y comprar de manera especulativa¹⁹.

Como era de esperarse, no tardaron demasiado tiempo en aparecer los primeros impagos, provocando un aumento del stock de viviendas e hipotecas en el balance de los bancos, y esto a su vez, provocó que los bancos se viesan obligados a cerrar el grifo crediticio y a intentar vender, en la medida de lo posible, esos activos a través de cédulas hipotecarias que el inversor compraría bien directamente, basándose en la concepción errónea de que el negocio inmobiliario nunca dejaría de subir, o bien de manera subordinada a través de la inclusión de dichos activos en fondos de inversión de las principales gestoras y bancos del mundo²⁰. Y de esta manera, estos productos de inversión “tóxicos” se fueron extendiendo más allá de las fronteras de Estados Unidos para instalarse en las economías de todas las naciones²¹.

Esto no fue todo. Dado que no existían suficientes prestatarios *subprime*, la industria de Wall Street llevó a cabo acuerdos financieros denominados “Valores Respaldado con Hipotecas” (*Mortgage Backed Securities* o MBS por sus siglas en inglés) y “Obligaciones de Deudas Colaterales” (*Collateralized Debt Obligations* o CDOs por sus siglas en inglés), ambos íntimamente relacionados con el cumplimiento de los pagos hipotecarios y los precios de los bienes inmobiliarios. Estos instrumentos financieros fueron utilizados masiva e indiscriminadamente para que el mercado hipotecario *subprime* siguiese funcionando. De esta manera se creó un círculo vicioso dado que los MBS y los CDOs estaban mal estructurados.

2.4 La participación de las agencias de calificación del crédito de Estados Unidos

Otro de los mayores responsables que participó en el colapso inmobiliario en el contexto estadounidense fueron las agencias de calificación de crédito²². Estas agencias hicieron mal uso de las “notas de crédito FICO”²³. La calificación FICO (o notas de crédito FICO) es la más conocida calificación de crédito de las personas naturales en Estados Unidos, la cual es calculada a través de un programa electrónico de la empresa *Fair Isaac Corporation* (FICO). Lo que ocurrió exactamente, fue que en vez de otorgar notas de crédito FICO de manera individual a cada uno de los prestatarios inmobiliarios, estas agencias otorgaron notas de crédito FICO promedio de todos ellos. Como resultado, los precios de los

instrumentos financieros antes mencionados estuvieron mal evaluados y determinados. En este sentido, los CDOs constituidos por deudas hipotecarias cuyas calificaciones se encontraban promediadas²⁴, tenían una “mejor imagen” para su venta por parte de los bancos de inversión²⁵. Por lo que, estas agencias sorprendentemente calificaron el 80% de CDOs con notas muy altas AAA, AA o A, cuando dichos CDOs estaban compuestos por bonos que apenas tenían una calificación BBB²⁶.

De otro lado, la competencia de las diferentes agencias de calificación para llevar a cabo la evaluación particular de valores MBS y CDOs emitidos por bancos de inversiones contribuyó al empeoramiento de los estándares de calificación. Peor aún, era conocido por los participantes del sistema financiero el conflicto de intereses que estas agencias tenían con los bancos de inversión, pues estos últimos eran quienes crearon y negociaron los valores en el mercado y pagaban a dichas agencias para que estos valores fuesen apetecibles para los inversores²⁷.

2.5 Respuesta normativa a la crisis financiera estadounidense

La regulación financiera que Estados Unidos llevó a cabo como respuesta a la crisis estuvo centrada en materias específicas como la reforma de la normativa bancaria y del mercado de valores. De todo ello, destaca la nueva normativa aplicable y el aumento del control de productos financieros complejos, así como mejores sistemas de control de la remuneración de los intermediarios financieros, y un significativo aumento de la protección del consumidor financiero. Esto no quita, sin embargo, que algunos críticos apuntasen a que esta reforma debería haber girado, en su lugar, en torno a los sistemas de garantías y la ejecución de dichas garantías²⁸.

En materia de protección del consumidor financiero, cabe indicar que las principales medidas tomadas como parte de la reforma financiera en Estados Unidos son: (i) la aprobación de la Ley *Dodd-Frank* sobre la Reforma de Wall Street y la Protección del Consumidor Financiero; (ii) la adopción y la implementación de los Acuerdos de Basilea III por la Reserva Federal; y, (iii) la adopción del Reporte sobre la Reforma Financiera del Mercado Hipotecario propuesto por el Departamento de Hacienda y el Departamento de Vivienda de los Estados Unidos²⁹.

En el sector bancario, la Ley *Dodd-Frank* supuso la reforma financiera más significativa desde la Gran Recesión de 1930. Esta ley fue sancionada

por el presidente Barack Obama el 21 de julio de 2010, y contiene diferentes títulos, de los cuales destacamos³⁰:

- El Título I sobre Estabilidad Financiera. En materia de estabilidad financiera, la ley llevó a cabo la creación de dos nuevas agencias federales encargadas del control del sistema financiero a través de la identificación de operaciones o comportamientos que supongan una amenaza para la estabilidad del sistema, así como un aumento del riesgo sistémico. En este sentido, se crearon el Consejo de Supervisión de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Oversight Council* o FSOC por sus siglas en inglés) y la Oficina de Investigación Financiera (*Financial Research Office* o FRO por sus siglas en inglés); y
- El Título X sobre Protección del Consumidor Financiero. En este título se estableció la creación de una nueva agencia gubernamental encargada de regular los productos y servicios financieros ofertados al consumidor denominada Oficina de Protección del Consumidor Financiero (*Consumer Financial Protection Bureau* o CFPB por sus siglas en inglés). Dicha agencia reporta al Comité Bancario del Senado y del Congreso, y surge como agencia independiente que no forma parte de la Reserva Federal.

3. La crisis financiera en Europa: El caso de Portugal

Para determinar qué causó la crisis financiera en Europa se tendrían que analizar diversos factores, los cuales para nuestros efectos, se podrían resumir en dos: (i) la interconexión de los mercados financieros de todo el mundo y la dependencia de la financiación internacional; y, (ii) la crisis inmobiliaria y la caída de las bolsas en Estados Unidos a partir de 2007. La crisis financiera que se iniciase en Estados Unidos afectó no solo a Europa, sino a los principales economías del mundo debido a la globalización económica. Sin embargo, en nuestro continente dicha crisis afectó en mayor medida a los países más vulnerables de aquel entonces, Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España. A continuación, analizaremos el efecto de la crisis en Portugal. Iniciaremos, sin embargo, con el estudio de la economía de dicho país antes de la crisis, luego veremos cómo efectivamente la crisis se desarrolló, para finalizar con las reformas tomadas poscrisis.

3.1 El boom crediticio pre-crisis en Portugal

El origen de la crisis financiera en Portugal se remonta al año 2000, coincidiendo justo con la entrada del Euro y con la pérdida de competitividad de las empresas portuguesas frente a las principales potencias asiáticas en materia de exportaciones. Sin embargo, antes del inicio de dicha crisis, hubo un período de prosperidad económica que se extendió entre los años 1995 y 2000, en donde se produjo un aumento exponencial del crédito bancario en Portugal, el cual benefició ampliamente a pequeñas y medianas empresas, así como a los consumidores de productos financieros³¹.

Respecto a este incremento de crédito a favor del sector privado, cabe decir que existieron diferentes factores que determinaron dicha explosión en la segunda mitad de la década de los 90's. Destaca, por ejemplo, el hecho de que en 1989 se llevase a cabo una revisión constitucional a través de la cual se procedió a la reprivatización de las empresas anteriormente nacionalizadas, siendo las empresas del sector financiero el principal objetivo de dicha reprivatización³². Asimismo, entre 1988 y 1996, el sector bancario portugués se transformó drásticamente. En primer lugar, el peso relativo de los bancos públicos se vio reducido, y el total de los activos del Estado en el sector bancario disminuyó en un cuarto de su valor inicial, quedando tan solo en manos del Estado la Caja General de Depósitos y poco más³³. De otro lado, el número de instituciones bancarias en el país se duplicó, pasando de 27 a 47, produciéndose al mismo tiempo la entrada de un mayor número de bancos extranjeros. En este contexto, y en aras de atraer más clientes, los bancos flexibilizaron sus condiciones para otorgar créditos. Esto fue justamente lo que ocurrió en Estados Unidos en la década de los 90's, como vimos anteriormente. Por todo ello, podemos decir que en los últimos años del siglo XX, el nuevo sistema financiero se centró más en una competencia entre los bancos, aprovechando que estos estaban siendo menos regulados en aquel momento y más integrados internacionalmente.

Otro aspecto decisivo para el aumento de crédito en Portugal fue la caída drástica de los tipos de interés en el mercado. Hasta mediados de los años 90's, los tipos de interés reales se situaban más o menos en el 5% anual, mientras que a partir del año 1997, anticipando la entrada del euro, los tipos de interés reales a largo plazo cayeron hasta alcanzar menos del 2% anual. Esto provocó que los consumidores se lanzasen a comprar viviendas

en masa, y que el crédito al consumidor financiero en Portugal se centrara casi exclusivamente en crédito para la compra de viviendas³⁴.

De este exceso de crédito también se beneficiaron las empresas portuguesas, que comenzaron a obtener crédito a largo plazo a costo sustancialmente reducido. Además, dado que las pequeñas y medianas empresas portuguesas dependían del financiamiento y de los préstamos bancarios, el crédito a bajo costo resultó ser un factor fundamental para el desarrollo de las mismas. En este mismo sentido, la reducción de las tasas de interés dio lugar a condiciones favorables para la inversión en la capacidad productiva por parte de las empresas. Y a nivel de la Unión Europea, la disminución generalizada de las tasas de interés contribuyó a dinamizar las economías de los distintos Estados Miembros³⁵. Esto supuso, en líneas generales, un aumento de los rendimientos de la población, una disminución de la emigración a terceros países, y unas condiciones más favorables de acceso al crédito³⁶.

3.2 La crisis económica portuguesa a inicios del Siglo XXI

A partir de 2001, sin embargo, la economía portuguesa se enfrentó a una serie de obstáculos económicos provenientes del exterior que provocarían la disminución de la competitividad de la industria nacional y el consiguiente receso en el crecimiento. Por un lado, el incremento de competencia de países asiáticos como China supuso que las principales empresas del país de la industria textil y del calzado se viesan desbordadas. Lo cierto es que resultaba casi imposible competir con empresas de un país cuyos costes de mano de obra y de producción eran visiblemente inferiores al de las empresas portuguesas. Además, su entrada en la Organización Mundial del Comercio no favoreció para nada a Portugal. Todo esto se vio reflejado en la reducción del número de exportaciones, lo cual afectó la economía del país gravemente. Por otro lado, la entrada de varios países de Europa del Este a la Unión Europea significó otra competencia externa adicional para las empresas portuguesas, lo que provocó además, en última instancia, que un número de empresas abandonasen Portugal, y que la inversión extranjera encontrara en dichos países, de nuevo, una mano de obra más barata y más cualificada.

Mientras tanto, en aquel momento el valor del euro no paraba de aumentar en relación con el dólar estadounidense. Esta apreciación

cambiaría tuvo a su vez efectos nefastos para la economía portuguesa dado que las exportaciones lusas (fuera de la zona euro) resultaban más caras y menos competitivas. El resultado de todo esto fue la desindustrialización, cuyo índice durante este periodo solo fue superada por países como Malta y el Reino Unido³⁷. Según los datos estadísticos, en Portugal se perdió el 1/5 de la fuerza laboral en la industria textil y del calzado, industrias líderes del país. Además, el número de desempleados entre 2000 y 2007 se duplicó, pasando de 230.000 a más de 400.000 desempleados³⁸. En este escenario, tampoco ayudó el aumento del precio del petróleo – de 30 dólares en el año 2000, a más de 100 dólares en el año 2008 –, dado que supuso el incremento de casi el 50% del valor de las importaciones³⁹.

Por último, los datos que llegaban de Estados Unidos terminaron por afectar igualmente el estado de la economía portuguesa. Uno de los principales problemas a los que se tuvo que enfrentar el sistema financiero portugués fue la falta de liquidez en los mercados internacionales, lo que afectó al mercado de préstamos interbancarios, y a los consumidores financieros en última instancia. Pues, a partir de ese momento, las instituciones de crédito dejaron de proporcionar préstamos y ayudas financieras a las empresas y a los particulares, o cuando lo hacían les ofrecían tipos de interés de los más caros de Europa⁴⁰. Todo ello provocó a su vez, que las empresas dejaran de invertir y crear empleos. Aún peor, estas empresas dejaron de cumplir con sus compromisos y obligaciones, debido principalmente, a la falta de financiación posible y la imposibilidad de restructuración de la deuda. En este contexto, los consumidores decidieron reaccionar retirando sus fondos e inversiones de los mercados, quizá por el temor de perder todo lo que tenían y por los pronósticos de una auténtica catástrofe.

En definitiva, como podemos comprobar, el origen de la crisis portuguesa está relacionado con un problema estructural de desfase entre la productividad y las exportaciones por un lado, y los niveles de consumo y falta de financiación por otro. Esta situación se mantuvo controlada previamente a la crisis financiera de 2008 porque durante varias décadas Portugal se apoyó en las inversiones extranjeras y los préstamos contratados en el mercado internacional. Sin embargo, todo ello cambió con la falta de liquidez del propio sistema financiero, que hizo imposible continuar prorrogando el pago de las deudas, ya que no existía por entonces suficiente capital para asegurarlo.

3.3 La crisis de la deuda soberana en Portugal

Como pudimos comprobar tras la crisis financiera global, la falta de soberanía financiera en Portugal dejó al descubierto la inestabilidad del sistema en su conjunto. Y no solo en Portugal, sino también en toda Europa, se produjo la caída de las principales bolsas y mercados fruto del pánico creado por la desaparición de grandes bancos de inversiones estadounidenses, y del estallido de la burbuja inmobiliaria, lo que casi acabó hundiendo por completo el sistema financiero de la mitad de los países de Europa. Como resultado, los gobiernos europeos necesitaron tomar medidas de emergencia para evitar la caída de las principales entidades financieras. Además, se precisó de la aprobación urgente de cambios efectivos respecto de las entidades de crédito afectadas por la crisis *subprime*. Sin embargo, esto no remedió la falta de liquidez existente del sistema financiero, dado que por aquel entonces ya era demasiado tarde.

Resulta irónico que la crisis financiera global que se iniciase en 2008 en Estados Unidos fuese superada rápidamente por los países más ricos e industrializados. Sin ir más lejos, en 2010, en ese mismo país ya se estaban recabando datos positivos provenientes de los planes de rescate del gobierno⁴¹. Esto demuestra que es una ventaja no ser dependiente financiera ni económicamente de otro país o institución supranacional, sino que se debería contar con una capacidad de financiación propia; lo cual no sucede en Europa, dado que muchos países tienen inclusive que recurrir a la Unión Europea para solicitar ayudas que le permitan tener un mejor desarrollo. Así, en países como Portugal, España, Irlanda, Italia o Grecia la crisis financiera hizo estragos y dejó secuelas que tardaron muchos más años en eliminarse.

Ya en 2010, estalló la crisis de la deuda soberana en los países del sur de Europa. Dicha crisis supuso el hundimiento efectivo de los sistemas financieros europeos, que dependientes del dinero procedente el sistema financiero global, vieron como no lograban alcanzar su recuperación. Por deuda soberana entendemos la deuda pública de un país respecto de sus acreedores⁴². La deuda soberana se caracteriza, a diferencia de la deudas privadas, por la no existencia de una instancia ejecutiva internacional encargada de su ejecución; asimismo, la deuda soberana es más difícil de resolver ya que no depende de informaciones seguras, es decir, se ve

afectada por informaciones arbitrarias, y depende además de la valoración de agencias de calificación internacionales que examinan las deudas de un país en base a los pronósticos de crecimiento⁴³. Esta deuda soberana, generada en los mercados secundarios, afectó también a los mercados primarios de emisión de deuda y de los derivados. Como resultado, países muy importantes del sur de Europa se vieron sin liquidez alguna, de manera que esta situación provocó que el propio gobierno portugués comenzase a flaquear en el cumplimiento de sus obligaciones respecto a sus acreedores, atrasándose en los pagos, renunciando a las inversiones, y abandonando inclusive las obras en curso⁴⁴.

El punto álgido de la crisis en Portugal se alcanzó en 2011, cuando el país se encontraba en una quiebra de pagos y un auténtico caos. El entonces presidente del gobierno de Portugal, José Sócrates, se vio entonces obligado a pedir auxilio internacional, concretamente al Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y al Banco Central Europeo para la restructuración, recuperación y saneamiento del sistema financiero portugués. Este acuerdo, sellado en un Convenio sobre las Condiciones Políticas Económicas entre Portugal y estas tres instituciones, se conoció también en el lenguaje coloquial como el “Acuerdo de la Troika”⁴⁵. Fue firmado el 17 de mayo de 2011, y su contenido se centra en la asunción de obligaciones por parte del gobierno de Portugal para la reforma del funcionamiento económico y financiero del país, a cambio de una inyección de 84 mil millones de euros. Los apartados más relevantes dentro de dicho acuerdo fueron aquellos sobre política deficitaria, regulación del sistema financiero y supervisión de las principales entidades financieras, además de ciertas reformas sobre medidas estructurales, del mercado de trabajo, de bienes y servicios⁴⁶. En definitiva, podríamos decir que este acuerdo fue clave para entender el cambio del marco normativo actual del sistema financiero en Portugal.

3.4 Reforma del sistema financiero antes del Acuerdo con la Troika

Previo al Acuerdo con la Troika, Portugal llevó a cabo una serie de medidas legislativas para paliar los efectos de la crisis financiera. Destacan, entre otras, las medidas en materia de reforzamiento de las entidades de

crédito mediante el incremento de los fondos propios, las medidas que vinieron a incrementar el límite de cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos, las medidas para la mejora de los deberes de información y transparencia de las entidades de créditos en el sector financiero, y las medidas relativas a la política de remuneración de los miembros de los órganos de administración y fiscalización de las sociedades de interés público⁴⁷.

En términos de protección del consumidor financiero las medidas más significativas fueron las siguientes:

1. Medidas sobre Fondos Propios y Recapitalización: dichas medidas buscaron reforzar la solidez de las entidades de créditos y de las instituciones financieras. En este sentido, destaca el Aviso del Banco de Portugal, de 14 de agosto de 2008, así como la Ley 63-A/2008, de 24 de noviembre⁴⁸. Curiosamente, dicha ley fue alterada en más de ocho ocasiones desde entonces, siendo su última modificación producida por la Ley 1/2014, de 16 de enero⁴⁹.

2. Medidas en Materia de Información y Transparencia de los Productos Financieros Complejos: el Decreto-Ley 211-A/2008, de 3 de noviembre, se encargó de llevar a cabo esa tarea⁵⁰. Concretamente, el artículo 2º/1 de dicho decreto-ley hace referencia a los productos financieros complejos y establece lo siguiente:

2 [...] – têm que ser identificados na informação prestada aos aforradores e investidores e nas mensagens publicitárias como produtos financeiros complexos.

[...] – previamente à colocação de quaisquer produtos financeiros complexos é entregue ao investidor um prospecto informativo em linguagem clara, sintética e compreensível.

Por su parte, el apartado 3 establece lo siguiente:

– A informação constante do prospecto informativo a que se refere o número anterior tem que ser completa, verdadeira, actual, clara, objectiva, lícita e adequada de modo a garantir o investimento de acordo com critérios de compreensão, adequação e transparência.

Respecto a los mensajes publicitarios relativos a los productos financieros complejos, el número 5 dispone que:

- 5 – As mensagens publicitárias relativas a produtos financeiros complexos são
2. sujeitas a aprovação da autoridade responsável pela supervisão do instrumento em causa, sem prejuízo da aplicação do disposto no Código da Publicidade.

Además, esta misma normativa viene a alterar el Régimen General de las Instituciones de Crédito y de las Sociedades Financieras (RGICSF). Concretamente en cuanto al crédito al consumo en su artículo 77/2, 3, 5 y 6 del RGICSF, en su nueva redacción establece lo siguiente:

Artículo 77º

Deber de Información y de Asistencia

1 – [...]

2 – Em particular, no âmbito da concessão de crédito ao consumo, as instituições autorizadas a conceder crédito prestam ao cliente, antes da celebração do contrato de crédito, as informações adequadas, em papel ou noutro suporte duradouro, sobre as condições e o custo total do crédito, as suas obrigações e os riscos associados à falta de pagamento, bem como asseguram que as empresas que intermedeiam a concessão do crédito prestam aquelas informações nos mesmos termos.

3 – Para garantir a transparência e a comparabilidade dos produtos oferecidos, as informações referidas no número anterior devem ser prestadas ao cliente na fase pré-contratual e devem contemplar os elementos caracterizadores dos produtos propostos, nomeadamente incluir a respectiva taxa anual de encargos efectiva global, indicada através de exemplos que sejam representativos.

4 – (Anterior nº 2.)

5 – Os contratos celebrados entre as instituições de crédito e os seus clientes devem conter toda a informação necessária e ser redigidos de forma clara e concisa.

6 – O Banco de Portugal estabelece, por aviso, regras imperativas sobre o conteúdo dos contratos entre instituições de crédito e os seus clientes, tendo em vista garantir a transparência das condições de prestação dos correspondentes serviços.

Además, el mismo decreto vino a reforzar los deberes de información de las instituciones de crédito, de manera que el RGICSF fue alterado. Y respecto a los mensajes publicitarios (77-C/3).

[...]

3 – Em particular, as mensagens publicitárias relativas a contratos de crédito devem ser ilustradas, sempre que possível, através de exemplos representativos [...]

También fueron aumentados los deberes de información de las autoridades encargadas de la supervisión, renovándose las funciones del Consejo Nacional de Supervisores Financieros en el apartado 10.

Por lo demás, el Aviso del BP nº 10/2008, de 9 de diciembre, que entró en vigor en 2009, exigió que se aplicasen preceptos claros e incisivos sobre transparencia en los mensajes publicitarios de los productos y los servicios financieros sujetos a la supervisión del Banco de Portugal (BP)⁵¹.

Por último, en el contexto de la crisis, se tomaron medidas puntuales de socorro a las instituciones de crédito en peligro, siempre con el objetivo de defender a los accionistas y depositantes, es decir, al consumidor de productos financieros. En este sentido, se aprobó concretamente la Ley 62-A/2008, de 11 de noviembre, que nacionalizó el Banco Portugués de Negocios⁵².

3.5 Normativa financiera basada en el Acuerdo con la Troika

Como indicamos anteriormente, tras el reconocimiento de desajustes y de la degradación de la economía portuguesa, el propio Estado pidió auxilio internacional, y como resultado, se alcanzaron una serie de acuerdos unificados en el Acuerdo de la Troika. Los acuerdos más significativos fueron aquellos que se alcanzaron en materia de política fiscal deficitaria, medidas estructurales, respecto del mercado inmobiliario, mercado de bienes y servicios, y sobre regulación y supervisión financiera. En su apartado 2, resulta fundamental destacar los objetivos en cuanto a la reforma del derecho bancario. En líneas generales, destacan los objetivos de preservar la estabilidad del sector financiero, mantener liquidez en los mercados, reforzar la regulación y la supervisión en el sector bancario y ordenar la estructura del banco público.

Destacamos determinadas leyes emitidas tras la suscripción del Acuerdo de la Troika, concretamente:

- Ley 58/2011, de 28 de noviembre, que autoriza al Gobierno a examinar el régimen aplicable al saneamiento y la liquidación de las instituciones sujetas a la supervisión del Banco de Portugal;
- Ley 4/2012, de 11 de enero, que altera la Ley 63-A/2008, de 24 de noviembre con vista al refuerzo de la solidez financiera de las instituciones de crédito;
- Decreto-Ley 31-A/2012, de 10 de febrero, que altera el Régimen General de las Instituciones de Crédito;
- La Ley 16/2012, de 20 de abril, que altera el Código de Insolvencia;
- El Decreto-Ley 178/2012, de 3 de agosto, que instituye el instituto SIVERE, o Sistema de Recuperación de las Empresas por Vía Extrajudicial;
- El Decreto-Ley 178/2012, de 3 de agosto;
- La Ley 15/2013, de 8 de febrero, que establece un nuevo régimen de mediación inmobiliaria; y
- La Ley 48/2013, de 16 de julio, que modifica la ley 63-A/2008, de 24 de noviembre, que tiene a reforzar la solidez de las instituciones de crédito.

4. Los principios de protección del consumidor en el ámbito internacional

En materia de protección del consumidor financiero, los diferentes gobiernos acordaron los principios reguladores a través de los grupos de trabajo de la OCDE y el G20, llevando a cabo políticas de desarrollo de responsabilidad financiera de los profesionales del sector bancario, de valores y de seguros de todo el mundo⁵³. A través de estas políticas, los gobiernos nacionales han puesto en práctica los principios acordados, y como resultado, se están desarrollando e implementando nuevos enfoques de regulación de conducta de los principales operadores del mercado basado en las experiencias de los reguladores nacionales y los efectos sobre los consumidores⁵⁴. De acuerdo a los enfoques efectivos presentados por el Grupo de Trabajo del G20/OCDE, dos de los principios que más peso

han tenido en las reformas financieras han sido el Principio 4 sobre el Derecho de Información y Transparencia, y el Principio 9 sobre el Derecho a Interponer Reclamaciones y Denuncias.

4.1 Principio 4 – Derecho a la información y transparencia

De acuerdo a lo establecido en la cumbre del G20, el principio de publicidad y transparencia es de vital importancia en el ámbito financiero, ya que los consumidores necesitan recibir información clara y transparente para llevar a cabo decisiones financieras sin perjudicar su futuro⁵⁵. Por otra parte, la existencia de reglas de divulgación es esencial para que se mantenga al consumidor informado sobre productos financieros específicos que le sean de su interés. Por ello, la divulgación efectiva y transparencia en el proceso de publicidad protege al consumidor inexperto que no posee la información necesaria y garantiza una conducta empresarial responsable⁵⁶.

Uno de los ámbitos donde más se ha reiterado la importancia de la aplicación de los principios de información y transparencia ha sido en el de los conflictos de intereses por parte de los operadores financieros y los agentes autorizados, quienes, al vender un producto financiero deberán informar a los consumidores sobre los posibles conflictos de interés que existan. Asimismo, deberán mantener a los consumidores informados sobre la legalidad o no de estos conflictos de interés antes de contratar algún producto o servicio financiero. Los agentes autorizados se verán igualmente obligados a informar a los consumidores sobre su identidad, cualquier relación con los proveedores de servicios financieros y la responsabilidad del consumidor para con la entidad financiera y con el agente autorizado⁵⁷. Todo lo anterior es especialmente importante ya que la contratación de productos y/o servicios financieros puede acarrear consecuencias no siempre positivas para el consumidor, especialmente a largo plazo.

En resumen, deben existir medidas específicas de divulgación que incluyan advertencias sobre los productos y servicios financieros más complejos, así como los riesgos que estos conllevan. Específicamente, se deberán poner de relieve los costos y los riesgos específicos para el consumidor⁵⁸. En este sentido, para la venta y publicidad de los productos financieros más complejos, se deberá poner a disposición del consumidor:

- Un formulario estandarizado claro, conciso y fácilmente comprensible que contenga toda la información que permita al consumidor financiero comprender las características y riesgos del producto clave, y que contenga información que facilite la comparación con otros productos. Este documento se deberá proporcionar de forma gratuita a los consumidores.
- Información sobre los riesgos o problemas experimentados con productos específicos. Idealmente, el proveedor de servicios financieros o sus agentes autorizados llevarán a cabo pruebas con dichos productos e informarán a los reguladores y a los supervisores para que estos pueden emitir alertas de riesgo destinadas al público a través de sus sitios web o a través de otros medios apropiados.
- Para los productos más complejos, los reguladores y/o supervisores podrán establecer un régimen de pre-aprobación de los documentos de información que deberán entregarse a los consumidores. Este escrutinio será clave para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y para impedir la divulgación de información engañosa.
- Los consumidores, por su parte, deberán ofrecer a los proveedores de servicios financieros toda la información relevante, precisa y disponible sobre sus circunstancias financieras para que estos puedan evaluar plenamente la situación y el riesgo, así como, las expectativas financieras que el consumidor realmente desea tomar⁵⁹.

4.2 Principio 9 – El derecho a interponer reclamaciones y denuncias

Este principio establece que se deberá asegurar a los consumidores el acceso rápido y sencillo a un sistema de quejas y reclamaciones, de bajo coste, independiente, justo y eficiente. A pesar de la existencia en la actualidad de un sinnúmero de mecanismos para la tramitación de quejas y reclamaciones, y para la resolución de conflictos en la mayoría de países, el Código de Buenas Prácticas sobre Protección del Consumidor Financiero⁶⁰, publicado por el Banco Mundial, recomienda:

- La existencia en cada jurisdicción de un único punto de contacto para la recepción de quejas y reclamaciones.

- La existencia de un mecanismo asequible, profesional, independiente, eficiente y respetado, como un *Ombudsman* Financiero o una institución equivalente con capacidad para llevar a cabo el cumplimiento de la ley.
- La existencia de mecanismos internos, por parte de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados, para la tramitación de las reclamaciones y reparación de los daños causados a los clientes.
- La exigencia a los prestadores de servicios financieros y agentes autorizados, por parte de los reguladores y supervisores, que cuenten con procedimientos claros para el manejo interno de reclamaciones y reparación de daños a los consumidores, que sean transparentes y de fácil acceso para estos, con poco o ningún costo directo.
- Sobre este último punto, las entidades bancarias y los proveedores de servicios financieros así como los agentes autorizados garantizarán que toda la información de reclamaciones sea clara y comprensible e incluya los detalles sobre métodos de resolución de conflictos extrajudiciales, también denominado Resolución Alternativa de Conflictos (*Alternative Dispute Resolution* o ADR por sus siglas en inglés)⁶¹.

Cabe resaltar, por otra parte, que un enfoque efectivo se basa en el registro de las quejas y reclamaciones, de manera que, después de un período determinado de tiempo se proporcione toda la información necesaria sobre las mismas al regulador y supervisor, de acuerdo a lo estipulado por la ley. Los reguladores y supervisores, por su parte, establecerán normas claras e informarán a sus clientes sobre el proceso para interponer quejas o reclamaciones a través de los propios servicios internos de supervisión, así como de la existencia de mecanismos de resolución de conflictos.

Además, el personal encargado de recibir y tratar las quejas y reclamaciones deberá hacerlo objetivamente tratando cada reclamación de la forma más diligente y en un plazo de tiempo razonable. En lo posible, las entidades financieras deberán utilizar los sistemas de tecnología más avanzados así como los portales web, para facilitar la presentación de reclamaciones online de una manera eficiente.

Por último, en materia de conservación de los datos sobre las quejas y las reclamaciones interpuestas a través de los sistemas de resolución alternativa de disputas, en la medida que lo permita la ley, la respectiva

información debería constar en un informe anual público, el cual incluya toda la información sobre los casos tratados y sus resultados. Esto ayudará a que los reguladores revisen el impacto de las reclamaciones y afecten el comportamiento de las entidades financieras, a fin de cambiar su comportamiento e incentivarlas a ejercer conductas empresariales responsables.

4.3 La aplicación del derecho a la información y a la transparencia en el sector financiero

En Estados Unidos, las principales leyes financieras incluyen numerosas disposiciones sobre divulgación de información y derecho a la transparencia en materia protección del consumidor financiero, y fueron básicamente diseñadas para el control del proceso de emisión de préstamos hipotecarios, la protección de los clientes y sus datos personales, además de la regulación sobre las prácticas de las entidades financieras emisoras de préstamos. Por otra parte, las leyes estatales actuales que regulan el proceso de otorgamiento de créditos también incluyen disposiciones relativas a la divulgación e información y garantizan la protección del consumidor financiero. A continuación mencionaremos las principales normas federales relativas a la protección al consumidor en Estados Unidos.

– La Ley sobre la Divulgación de los Préstamos (*Truth in Lending Act* o TILA por sus siglas en inglés), aprobada originalmente en 1969, forma parte en la actualidad del Acta Uniforme de Protección del Crédito al Consumidor⁶². Esta ley federal establece los requisitos sobre divulgación, concretamente en materia de costes de financiación, tipo de interés anual, número de pagos, precio final del contrato o de los productos financieros, etc. Por otra parte, esta ley regula los requisitos aplicables a las entidades de préstamos así como los derechos de rescisión de los consumidores; concretamente, esta ley permite que los consumidores ejerzan su derecho de retractación en los 3 días desde que se produjo el préstamo o se formalice el contrato. Esta ley aplica a todos los tipos de crédito, es decir, préstamos hipotecarios, para automóviles, o de tarjetas de crédito. El objetivo final de la TILA es la protección del consumidor en las operaciones con las entidades financieras y de los acreedores de manera que los consumidores

conozcan sus derechos⁶³. Esta ley ha sufrido numerosas enmiendas a través de las leyes de Ley de Justos Cobros (*Fair Credit Billing Act* o FCBA por sus siglas en inglés), la Ley de Reforma y Simplificación de la Divulgación de Préstamos (*Truth in Lending Simplification and Reform Act of 1980* o TILSRA por sus siglas en inglés) o de la Ley de Reporte de Crédito Justo (*Fair Credit Reporting Act* o FCRA por sus siglas en inglés).

- La Ley de Reinversión en la Comunidad (*Community Reinvestment Act* o CRA por sus siglas en inglés) que fue emitida en 1977 con el propósito de incentivar a las instituciones financieras a ayudar a las comunidades en donde ellas se encuentran, para que sus pobladores – especialmente aquellos con ingresos medios y bajos – puedan satisfacer sus necesidades de financiamiento. Esta ley exige que estas instituciones financieras sean evaluadas periódicamente⁶⁴. Esta ley ha sufrido numerosas enmiendas, la más reciente en 2008 respecto a la necesidad de la concesión del crédito para estudiantes de bajos recursos. Para ello, el presidente de la Reserva Federal se comprometió a asegurar dichos préstamos.

- La Ley Sobre la Igualdad de Oportunidad de Crédito (*Equal Credit Opportunity Act* o ECOA por sus siglas en inglés), que fue adoptada en 1975 con el objetivo, similar al de la *Fair Housing Act*, de prohibir la discriminación en base a sexo, raza, estado civil, religión, origen, edad o recibo de asistencia pública, en las solicitudes de crédito en general⁶⁵. ECOA regula el contenido de las solicitudes de crédito, y la existencia de preguntas en las mismas, entre otros puntos.

- La Ley Sobre Divulgación de Créditos Hipotecarios (*Home Mortgage Disclosure Act* o HMDA por sus siglas en inglés), la cual requiere a los prestamistas hipotecarios el reporte periódico sobre los préstamos al público, tanto de los otorgados como de los denegados⁶⁶.

- La Ley Federal de Reporte de Créditos (*Federal Credit Reporting Act* o FCRA por sus siglas en inglés) fue adoptada en 1978 y tiene como objetivo la promoción de la exactitud y el aseguramiento de la privacidad sobre la información crediticia de los consumidores que existe en las agencias de crédito (comúnmente llamadas *credit bureaus*).

- La Ley sobre las Prácticas Justas de Cobranza de Deuda (*Fair Debt Collection Practices Act* o FDCPA por sus siglas en inglés) que fue

emitida en 1977 y que prohíbe a las empresas de cobranza (incluyendo a bancos que realizan su propia colección de acreencias) el uso de ciertos métodos abusivos de cobranza en contra de los consumidores, fomentando así el cobro justo de las acreencias bancarias. Esta norma prohíbe el uso de prácticas injustas, engañosas y abusivas, incluyendo el sobrecargo y el acoso. Entre otros puntos, adicionalmente, la FDCPA prohíbe la divulgación de la información de la deuda de los consumidores a terceras personas⁶⁷.

– La ley *Gramm-Leach-Bliley* de 1999, que fue adoptada y se ocupa, entre otros, de la protección de los datos personales de los consumidores financieros, principalmente limitando la cantidad de información acerca de los clientes que se puede compartir con las agencias de recaudación de deudas, protegiendo la información confidencial del consumidor financiero. Esta ley prohíbe igualmente el uso de cualquier pretexto para obtener la información financiera de cualquier consumidor.

En relación con los créditos hipotecarios, podemos resaltar las siguientes normas adicionales:

– La Ley sobre la Igualdad en la Vivienda (*Fair Housing Act* o FHA por sus siglas en inglés) que regula la prohibición de discriminación de acceso a la vivienda por razón de raza, sexo, religión u origen nacional⁶⁸;

– La Ley sobre los Procedimientos de Acuerdos de Bienes Inmuebles (*Real Estate Settlement Procedures Act* o RESPA por sus siglas en inglés), adoptada en 1974 e implementada gracias al Reglamento X del Departamento de Vivienda de los Estados Unidos⁶⁹. Esta ley cubre la compra de préstamos, el refinanciamiento de préstamos, los préstamos para la mejora del hogar, las líneas de crédito para las propiedades. Exige también a los consumidores que presten toda la información necesaria a las entidades financieras. Asimismo, limita el aumento indiscriminado en los costes del cierre de los préstamos y establece el uso de los estimados de precios basado en la buena fe. Esta ley sufrió numerosas enmiendas desde su aprobación;

– La Ley Nacional de Vivienda a Precios Razonable de 1990 (*National Affordable Housing Act* o NAHA por sus siglas en inglés) que incluyó

requisitos sobre la obligación de informar al consumidor en caso de que se transfiriese la venta o se asignase el contrato hipotecario a otra entidad; y,

– La Ley de Protección de los Nuevos Propietarios de Vivienda (*New Homeowner's Protection Act* o NHPA por sus siglas en inglés) que fue aprobada en 1998. Esta ley establece los derechos de los propietarios de viviendas y regula a los prestamistas hipotecarios en relación con la cancelación de los seguros de hipotecas privadas. Esta ley se aplica a las hipotecas constituidas a partir del 29 de julio de 1999⁷⁰. Cabe indicar finalmente, que a su vez, la mayoría de estados han creado leyes estatales muy similares al modelo de protección creada por esta ley.

Por último, cabe destacar que, originalmente, la entidad encargada de hacer cumplir la ley y emitir reglamentos de posterior desarrollo de la ley, era el Consejo de la Reserva Federal. Sin embargo, a partir de junio de 2011, la potestad normativa, de acuerdo a la *Ley Dodd-Frank*, pasó a ser parte de la recién creada Oficina del Protección del Consumidor Financiero (*Consumer Financial Protection Bureau* o CFPB por sus siglas en inglés), que analizaremos a continuación.

4.4 Novedades en la supervisión bancaria en los Estados Unidos tras la crisis financiera

A nivel federal, el cambio más significativo que se produjo en los últimos cinco años fue la creación de una agencia federal de protección del consumidor financiero de carácter independiente dentro del Sistema de la Reserva Federal denominada Oficina de Protección del Consumidor Financiero (*Consumer Financial Protection Bureau* o CFPB por sus siglas en inglés). Dotada con un presupuesto de más de 500 millones de dólares, esta oficina está encargada de llevar a cabo la protección del consumidor financiero que hasta entonces estaba siendo llevada a cabo por, entre otros organismos reguladores federales, la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission* o FTC por sus siglas en inglés), la Corporación de Seguros Federal de Depósitos (*Federal Deposit Insurance Corporation* o FDIC por sus siglas en inglés), la Administración Nacional de las Uniones de Crédito (*National Credit Union Administration* o NCUA por sus siglas en inglés), e inclusive el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano

(*Department of Housing and Urban Development* o DHUD por sus siglas en inglés). Cabe indicar que la nueva oficina está autorizada para colaborar con la FTC o con cualquier otra agencia estatal o federal con la que pueda llevar tareas de supervisión⁷¹.

En 2012, el presidente Obama designó por primera vez un director para esta oficina. El cargo de presidente de la CFPB es designado directamente por el presidente de los Estados Unidos y confirmado por el parlamento por un periodo de 5 años. Dentro de la CFPB hay tres unidades, cada una con diferentes departamentos:

1. La Unidad de Investigaciones;
2. La Unidad de Asuntos de la Comunidad; y
3. La Unidad de Unificación de Quejas y Seguimiento de las mismas.

A la vez, existen cuatro oficinas diferentes:

1. La Oficina de Préstamos e Igualdad de Oportunidades;
2. La Oficina de Educación Financiera;
3. La Oficina de Asuntos de los Miembros de Servicio; y
4. La Oficina de Protección Financiera de las Personas Mayores.

Dentro de la CFPB también se ha establecido un Consejo Asesor y un Fondo de Sanciones Civiles para el Consumidor. El Consejo Asesor está compuesto por seis miembros nominados por los presidentes de la Reserva Federal, y se reúne una vez al año. Por su parte, el fondo está destinado a asistir a las víctimas de actividades ilegales por parte de las entidades financieras. El presupuesto anual para el año fiscal de 2013 fue de 541 millones de dólares, mientras que para el 2014 fue de 97 millones de dólares⁷².

La CFPB está capacitada, entre otros aspectos, para llevar a cabo:

(i) La investigación y monitoreo de quejas interpuestas por parte del consumidor;

(ii) La publicación de información relevante del funcionamiento de los mercados para la protección del consumidor;

(ii) La supervisión de las entidades sometidas a las leyes federales financieras; y,

(ii) La emisión de reglas, órdenes y una guía para la aplicación de la ley del consumidor financiero⁷³.

De manera concreta, la CFPB tiene poderes de supervisión sobre “entidades no depositarias cubiertas” y grandes bancos, uniones de crédito

y asociaciones de ahorro. Una “entidad no depositaria cubierta” es aquella distinta a un banco, que lleva a cabo la intermediación o la emisión de préstamos asegurados por bienes muebles para uso de los consumidores, o que ofrece o proporciona préstamos de carácter educativos al consumidor, y que de acuerdo a la CFPB, suponga un riesgo para los consumidores.

Respecto a la supervisión de los grandes bancos, asociaciones de ahorro y uniones de crédito, la CFPB tiene competencia exclusiva para examinar cualquier institución asegurada cuando el total de los activos supere los 10.000 millones de dólares por parte de cualquier afiliada. El resto de instituciones que no posean 10.000 millones de dólares en activos también estarán sometidas a supervisión por parte de la CFPB, pero solo en lo necesario para el apoyo y/o aplicación de las leyes del consumidor financiero y para determinar los riesgos que estos pueden suponer para los consumidores y para el mercado financiero⁷⁴.

Por otro lado, la CFPB está encargada de la regulación de la oferta y la distribución de productos financieros y de servicios de acuerdo a las leyes financieras federales. La Ley *Dodd-Frank* define explícitamente qué se entiende por “productos de consumo financiero” regulados por la CFPB. Además, la CFPB también supervisa las diversas actividades bancarias, incluyendo la emisión y concesión de créditos, la extensión o la intermediación de arrendamientos financieros de bienes personales o bienes inmuebles, los servicios relativos a la evaluación de los bienes inmuebles o bienes personales, así como a aquellas actividades de depósitos, venta, servicio o emisión de valor o instrumentos de pago. Por último, la labor más importante desempeñada por la CFPB consiste en dar consejo a los consumidores financieros sobre servicios, prestaciones e instrumentos financieros que la CFPB considere fundamentales.

4.5 Funcionamiento de la Oficina de Protección del Consumidor Financiero – CFPB

Cuando la CFPB detecta que se ha producido una violación de una ley federal de protección al consumidor, puede ejercer su potestad para dar cumplimiento a las leyes y sancionar a la institución infractora. Cabe mencionar que la CFPB está obligada a llevar a cabo operaciones conjuntas con la FTC para el cumplimiento de las leyes. En estos casos,

ambas agencias pueden llevar acciones separadas o conjuntas en contra de aquellas entidades que infrinjan la legislación⁷⁵.

La CFPB, de acuerdo a la ley de su creación, además, tiene legitimidad para interponer demandas civiles. En estos casos, la FTC puede unirse como parte demandante. La interposición de una demanda por cualquiera de las causas estipuladas en la ley se da con el objetivo de prevenir que un operador de servicios financieros o una persona cubierta por la ley lleven a cabo prácticas injustas, abusivas o engañosas (definidas por las leyes federales) en cualquier transacción futura realizada con un consumidor. La CFPB tiene además la potestad de solicitar cualquier información y aplicar cualquier normativa que sea necesaria para llevar a cabo sus obligaciones. También, la CFPB puede obligar a que la institución financiera suministre al consumidor toda la información relativa a un producto financiero, a excepción de la información confidencial o la información que no esté disponible en el día a día del negocio.

Por último, el secretario del Tesoro, a petición del director de la CFPB, designará a un mediador de préstamos para asistir (de manera educativa) a los consumidores. Este mediador está encargado de colaborar con el Departamento de Educación a fin de supervisar la distribución de préstamos federales de carácter educativos, de responder a las quejas presentadas por los prestamistas, y de redactar recomendaciones al director de la CFPB, al secretario del Tesoro, al secretario de Educación, a los comités bancarios, al Comité sobre Salud, Trabajo y Pensiones del Senado, al Comité sobre Asuntos Financieros, y al Comité de Educación y Trabajo de la Cámara de Representantes.

4.5.1 Poderes de la CFPB y de los Estados en materia de protección del consumidor financiero

La CFPB cuenta con una serie de mecanismos para la aplicación de leyes de protección del consumidor financiero. En primer lugar, cuenta con la potestad de investigación, es decir, esta oficina puede nombrar un funcionario para que lleve a cabo una investigación y determine si alguna institución financiera ha violado, de manera alguna, la ley financiera. Este mismo investigador tiene la capacidad de emitir una citación para que se lleve a cabo una audiencia administrativa, se presenten testigos, y se aporten todos los documentos relacionados con la investigación o la audiencia de un supuesto infractor⁷⁶.

Tras una investigación inicial, la CFPB puede determinar si procede o no a interponer una demanda formal. En caso de proceder con la demanda, el investigador solicitará a los tribunales la admisión de los documentos y pruebas que tengan contra el infractor. La audiencia será un juicio formal para determinar la culpabilidad o la inocencia del infractor y la supuesta violación de la ley federal. Estas decisiones serán objeto de apelación a través del Tribunal Federal de Apelaciones del Circuito donde se encuentre situada la oficina principal de la institución financiera. En caso de que el tribunal determine que es culpable, la penalidad es una multa, con la posibilidad de la apertura de un proceso penal⁷⁷.

No obstante lo anterior, cabe indicar que desde su creación en el año 2010, la CFPB ha logrado numerosos acuerdos con instituciones financieras acusadas de incurrir en prácticas de créditos y préstamos engañosos e injustos. En 2012, el banco *Discover*, por ejemplo, acordó el pago de 14 millones de dólares por una multa, además de 200 millones de dólares en restitución a 3,5 millones de consumidores por incurrir en prácticas de ventas engañosas que confundieron a los consumidores para que estos pagasen productos complementarios en sus tarjetas de crédito⁷⁸.

Por otro lado, a nivel estatal, los gobiernos trabajan conjuntamente como agencia de cumplimiento de las leyes estatales financieras, así como centros de asesoramiento y representación de los consumidores. En la mayoría de los cincuenta estados, los fiscales estatales están encargados del cumplimiento y la protección de las leyes financieras estatales. Como defensores del consumidor, estos fiscales estatales pueden interponer demandas en nombre del consumidor, y presentar acusaciones penales cuando lo permita la ley. Adicionalmente, pueden inclusive emitir reglas que gobiernen las prácticas de comercio. Es importante mencionar que la Asociación Nacional de Fiscales Generales (*National Association of Attorneys General*) facilita la cooperación entre los propios fiscales estatales para mejorar la protección efectiva del consumidor así como para el apoyo de la protección a través de los diferentes estados y los juicios⁷⁹. En las ciudades más grandes también puede haber una división de protección del consumidor o una oficina encargada de las investigaciones civiles y penales que correspondan.

Cuando un fiscal, a nivel estatal, conoce de una posible violación de las leyes de protección al consumidor, las agencias tienen autoridad para presentar una “demanda de investigación civil”. Las agencias pueden

solicitar a los afectados que aporten los documentos necesarios y que estos den testimonios orales sobre las posibles infracciones. Los fiscales pueden emitir estas órdenes cuando sospechen de la violación de las normas de consumo sin necesitar cumplir con el estándar de “causa probable”⁸⁰. En las investigaciones penales, sin embargo, el proceso se inicia a través de la figura del Gran Jurado y el estándar de prueba es “más allá de la duda razonable” (*beyond the reasonable doubt*). Las posibles violaciones deben resolverse ante un tribunal estatal compuestos por un juez y con un jurado, según la constitución y las leyes procesales estadounidenses⁸¹.

Debemos concluir indicando que tras la crisis, fueron muchos los acuerdos hipotecarios que se llevaron a cabo conjuntamente tanto a nivel estatal como a nivel federal para resarcir a los consumidores financieros y clientes bancarios que habían sido víctimas de malas prácticas bancarias. A modo de ejemplo, el mayor acuerdo llegó de la mano del Acuerdo Nacional sobre Hipotecas (*National Mortgage Settlement*), donde las cinco entidades emisoras de hipotecas más poderosas del país acordaron pagar más de 50.000 millones de dólares a los consumidores y a las agencias estatales y federales por prácticas inapropiadas en procesos de ejecución de hipotecas⁸². Además, estas empresas de servicios hipotecarios acordaron los estándares a nivel nacional, tanto de las antiguas como de las nuevas hipotecas, así como el nombramiento de una tercera parte encargada de la supervisión del cumplimiento de dicho acuerdo⁸³.

4.5.2 El rol del Ombudsman en la CFPB

La Oficina del *Ombudsman* o mediador financiero de Estados Unidos fue establecida por la Ley *Dodd-Frank*⁸⁴. El mediador es una figura de corte independiente, imparcial y creada para resolver temas relativos a la protección del consumidor financiero. Su labor es la de abogar por un proceso justo entre el consumidor, las empresas financieras y la CFPB. De esta manera, se pretende tener un eficiente sistema de resolución de conflictos entre empresas y consumidores, que beneficie tanto al consumidor como al mercado en general. Cabe indicar que, aunque se trata de un órgano completamente independiente, el *Ombudsman* depende de la oficina del subdirector de la CFPB. Asimismo, al ser un órgano imparcial, no puede tomar parte ni abogar por ninguna de las partes presentes en el proceso, incluyendo el consumidor. Adicionalmente, la información que el

Ombudsman reciba debe ser confidencial. No le está permitido compartir información con ninguna otra oficina o con ninguna otra persona sin la autorización de las partes involucradas, a menos que haya algún tipo de riesgo de fraude o lo exija la ley⁸⁵.

Para lograr con éxito la mediación en conflictos financieros, la Oficina del *Ombudsman* ha establecido un proceso que consiste en el análisis sistemático de conflictos, la revisión de datos de consulta, solución de problemas, el diálogo entre las partes y otras diversas opciones para lograr una posible solución. Su objetivo es trabajar y ayudar a las partes interesadas para que se puedan resolver los diferentes problemas de una manera más formal.

De acuerdo a la información disponible en la página web del *Ombudsman*, se recomienda a los consumidores que tengan algún problema a la hora de utilizar el proceso de reclamaciones de la CFPB, o a las entidades bancarias y no bancarias que deseen revisar o discutir cualquier tema que haya surgido en materia de supervisión o cumplimiento de las leyes, que entren en contacto directo con el *Ombudsman*. En sus más recientes informes anuales, la Oficina del *Ombudsman* destacó la importancia de educar a la industria financiera sobre la figura de la mediación. En el año 2014 precisamente, la Oficina del *Ombudsman* revisó los procesos establecidos y sus políticas de inspección, y emitió varias recomendaciones para estandarizar los procesos de inspección llevados a cabo por la CFPB. En este sentido, el *Ombudsman* ayudará a las entidades financieras a entender el proceso de exámenes e inspección de las mismas⁸⁶. Por último, es fundamental que los consumidores y las entidades se involucren en esta reforma, y para ello deben colaborar con el *Ombudsman*.

5. La supervisión financiera en Portugal

Al igual que en muchos países, el sistema financiero de Portugal presenta un modelo de supervisión institucional con una clara distinción entre los tres segmentos de los mercados, el sector bancario, de valores y de seguros. El modelo de supervisión financiero de Portugal aspira a garantizar la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero. Por su parte, la regulación pretende prevenir el riesgo sistémico, es decir, la posibilidad de que acontezca un evento no anticipado que pueda afectar al sistema

financiero en su conjunto. Por ello, la única forma de llevar a cabo este objetivo es la existencia de reglas de control destinadas a las entidades que operan en el sistema financiero, de manera que se garantice una confianza en el mismo.

De acuerdo a su normativa, el Banco de Portugal tiene la potestad de establecer reglas de conductas para las instituciones de crédito y las empresas financieras con el fin de asegurar la transparencia de la información ofrecida antes de la formalización del contrato, principalmente en lo que se refiere al marketing, para que ambas partes se encuentren en una posición de igualdad. Además, el BP permite a los clientes bancarios que puedan interponer las quejas sobre estas entidades financieras directamente ante el Banco de Portugal. Las tareas del BP respecto a las entidades financieras podríamos indicar que se reducen en estos tres puntos:

- Capacidad normativa, a través de la redacción y publicación de avisos e instrucciones de temas de derecho de información pre-contractual y límites sobre el marketing financiero;
- Potestad de supervisión, a través del sistema de inspecciones y revisión de quejas disponibles que aseguren la divulgación de la información pública, exacta y transparente, así como en la capacidad de dar cumplimiento a la ley y a la normativa del BP en cuanto a la mala conducta de las instituciones de crédito y las empresas financieras; y,
- Capacidad sancionadora, que permite que el BP pueda exigir el cumplimiento de la ley a las entidades financieras, o en caso contrario sean penalizadas.

Tras la crisis, como veremos a continuación, el alcance del BP se vio reforzado, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de las leyes financieras y a la aplicación de los principios de transparencia y veracidad de la información por parte de las entidades bancarias y las empresas que prestan servicios financieros.

5.1 La normativa relativa a la supervisión bancaria en Portugal

La supervisión de la conducta bancaria conlleva la revisión de la competencia de las entidades bancarias y financieras para desarrollar sus actividades y cumplir con los requisitos de transparencia, diligencia,

respeto, honestidad e integridad. Para ello, dichas entidades y el BP llevan a cabo actividades destinadas al aumento de la información, principalmente a través de las páginas web para los clientes bancarios. El BP es también supervisor de los mercados de préstamos hipotecarios, crédito al consumidor, y de ahorros. Basándose en sus competencias, el BP emitirá la normativa correspondiente en su ámbito de competencia, y llevará a cabo inspecciones para determinar si las instituciones están actuando de acuerdo al marco legal y regulador. En los casos en los que el BP detecte alguna irregularidad se podrán emitir recomendaciones o decisiones así como instituir proceso por serias violación de la normativa o iniciar un proceso legal por incumplimiento. La supervisión de la conducta de las instituciones de crédito del Banco de Portugal se enmarca dentro de la supervisión de la conducta bancaria, que se encuentra regulada por el Decreto-Ley 1/2008 de 3 de enero, incluida en el Régimen General de las Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras (RGICSF)⁸⁷. Además, esta capacidad supervisora viene también establecida por la Ley Orgánica del Banco de Portugal⁸⁸ y la Ley de Instituciones de Pago. Concretamente, podemos ver que la regulación de la función supervisora viene recogida en los siguientes artículos:

- Los artículos 91 y 93A del RGICSF, que permiten trazar una contraposición entre la Superintendencia de los mercados monetario, financiero y cambiario que compete al Ministerio de Finanzas, y la Supervisión de las Instituciones de Crédito que compete al BP⁸⁹;
- El artículo 92 de la RGICSF, de acuerdo a la redacción dada por el Decreto Legislativo 201/2012, del 26 de septiembre, también estipuló que el BP está encargado de la orientación y la fiscalización de los mercados monetarios y financieros, “teniendo en cuenta la política económica y social del gobierno”⁹⁰;
- En los términos del artículo 197/1 del RGICSF, la supervisión de las empresas financieras también corresponde al BP, con aplicación de las mismas reglas, salvo las adaptaciones necesarias;
- El artículo 199-B del RGICSF establece que el BP es el organismo encargado de la supervisión de las empresas de inversión y de las empresas gestoras de fondos de inversión mobiliaria;
- El artículo 16 de la actual Ley Orgánica del BP contiene la competencia del Banco de Portugal en cuanto a los mercados

financieros, de acuerdo con las normas adoptadas por el BCE. Este artículo dice que compete al Banco de Portugal regular los mercados e intervenir cuando sea necesario, en especial en relación con las tasas de interés y de cambio, recibir las reservas de caja y colaborar en la ejecución de otros métodos operativos de control monetario que el BCE establezca, y establecer las condiciones a las que deban someterse las instituciones autorizadas a ejercer comercio de cambios; y,

- En el artículo 17 de su actual Ley Orgánica también dice que corresponde al BP la función de supervisión sobre las instituciones de crédito; y

- Por último, el artículo 16-A de la Ley Orgánica, de acuerdo al Decreto Ley 142/2013, del 18 de octubre, viene a destacar la calidad del Banco de Portugal como “autoridad macroprudencial nacional”. Concretamente, en su párrafo primero dice que corresponde al Banco de Portugal “definir y ejecutar la política macroprudencial, identificar y valorar los riesgos sistémicos, así como proponer y adoptar medidas de prevención, mitigación o reducción; así como de reforzar la resistencia al sistema financiero”.

5.2 Supervisión de las entidades financieras para lograr una mayor transparencia en la información

El Banco de Portugal supervisa las actividades de las entidades financieras de manera que estas se ajusten a la normativa y a los principios sobre veracidad y transparencia en la publicidad y la comercialización de productos financieros. Uno de los principales objetivos del BP en la supervisión de los mercados financieros es aumentar la transparencia y la veracidad de la información destinada los clientes bancarios, minimizando las asimetrías informativas, ya que las entidades bancarias tienen una mayor información y una mejor comprensión de los productos financieros, así como de los servicios ofertados por dichas entidades. De lo contrario, el cliente no podrá evaluar correctamente el coste o los beneficios asociados con dichos productos⁹¹.

Antes de la formalización de los contratos, el cliente debería poder analizar, basándose en la información suministrada por las entidades bancarias y financieras, los términos y condiciones del contrato. Por ello, la información suministrada por los bancos deberá ser clara y transparente permitiendo los consumidores evalúen adecuadamente los riesgos y

puedan comparar dichos productos. En este sentido, el tipo de interés de los productos financieros es el componente más significativo del precio final. Por ello, es fundamental que el consumidor tenga esta información de antemano, inclusive todos los demás costes como comisiones o penalidades en caso de impago. A continuación, señalaremos las normas relativas al deber de informar en el mercado portugués.

5.3 Marco regulador del deber de informar en el derecho portugués

En el caso de Portugal, existen preceptos generales sobre el derecho de informar relativos a la protección del consumidor, y preceptos específicos para el sector bancario. Así, por ejemplo, encontramos que en el capítulo II del RGICSF se regulan las relaciones de las entidades de crédito con los clientes. En su artículo 77, concretamente, se incluyen los deberes de información y de asistencia, de los cuales resaltamos los siguientes⁹²:

1. Las instituciones de crédito deben informar con claridad a los clientes sobre la remuneración que ofrecen por los fondos recibidos y los elementos que caracterizan a los productos ofertados, sobre el precio de los servicios prestados y otros cargos que el cliente deba pagar;
2. En particular, en el ámbito de la concesión de crédito al consumo, las instituciones autorizadas a conceder crédito deben prestar información adecuada antes de la celebración del contrato de crédito, en papel o en otro soporte duradero, sobre las condiciones y el costo total del crédito, las obligaciones y los riesgos asociados a la falta de pago, tanto por estas instituciones así como por las empresas intermediarias. Por ejemplo, se debe incluir la respectiva Tasa Anual de Encargos Efectiva Global (TAEG)⁹³, indicada a través de ejemplos que sean representativos;
3. Los contratos celebrados entre las instituciones de crédito y sus clientes deberán contar con toda la información necesaria y deben ser redactados de forma clara y concisa;
4. El Banco de Portugal regula, por aviso, los requisitos mínimos que las instituciones de crédito deben cumplir cuando divulguen al público las condiciones en las que prestan sus servicios; y,

5. El Banco de Portugal establecerá, además, por aviso, las reglas obligatorias sobre el contenido de los contratos entre las instituciones de crédito y sus clientes, para garantizar las condiciones de préstamo de los correspondientes servicios.

Asimismo, existen las siguientes disposiciones legales en el sistema jurídico portugués referidos al tema del presente acápite.

- El artículo 75 del RGICSF se refiere al deber de informar a los clientes sobre la remuneración ofrecida por los productos y por los precios del servicio prestado;
- El Decreto Ley 51/2007, del 7 de marzo, regula las prácticas comerciales de las instituciones de crédito y asegura la transparencia de la información por estas prestadas en el ámbito de crédito habitacional, alterado por el último Decreto Ley 226/2012, del 18 de octubre;
- El Aviso nº 8/2009, del 23 de setiembre, del Banco de Portugal, trata de los múltiples deberes bancarios mínimos de información;
- El Decreto Ley 133/2009, del 2 de junio, alterado por el Decreto Ley 42-A/2009, del 28 de marzo, sobre el crédito al consumo con un largo deber de informar; y,
- El Decreto Ley 95/2006, del 21 de mayo, sobre la contratación de productos financieros a distancia.

5.4 Transparencia en la publicidad proporcionada por las entidades bancarias

La información proporcionada por las entidades bancarias y las empresas financieras resulta fundamental en la toma de decisiones del cliente, especialmente en cuanto a la publicidad se refiere. Cabe decir que la información disponible afecta e influye en los consumidores. Es por ello, que toda esa información debe someterse a los principios de veracidad y transparencia. El Banco de Portugal se basa en tres principios fundamentales en cuanto a la transparencia y la veracidad de la información al consumidor se refiere⁹⁴:

- Las entidades bancarias y financieras son responsables del cumplimiento de las leyes y las normas sobre publicidad y veracidad de la información de los consumidores;

- El BP está encargado de la supervisión de todos los contenidos relativos a la publicidad financiera en los medios de comunicación, especialmente aquellos que pueden conllevar un mayor riesgos para los clientes, así como de la supervisión del contenido de dicha publicidad cuando haya indicios del comportamiento irregular por parte de las instituciones de créditos o de las empresas financieras; y,
- Lo principal en materia de promoción y supervisión es transparencia, veracidad, equilibrio, legalidad y proteger el derecho de los consumidores a información clara. Y este modelo aplica tanto para las instituciones de crédito como para las empresas financieras sujetas a la supervisión del BP respecto al material publicitario a través de los medios de comunicación, por escrito u oral.

5.5 Novedades en la supervisión del sistema financiero en Portugal

Tras el estallido de la crisis financiera, y a fin de mejorar el sistema de protección del consumidor financiero en Portugal, se crearon el Departamento de Supervisión de la Conducta Bancaria (DSCBP) y la figura del *Ombudsman* o mediador de crédito. Ambos pretenden solucionar problemas y obstáculos que los consumidores financieros encuentran en la práctica cuando las entidades bancarias no conceden sus pretensiones.

5.5.1 Departamento de Supervisión de la Conducta Bancaria

El Departamento de Supervisión de la Conducta Bancaria del Banco de Portugal (*Departamento de Supervisão Comportamental* o DSCBP por sus siglas en portugués) surgió en 2008, y comenzó originalmente siendo una unidad dentro del Departamento de Supervisión Bancaria del Banco de Portugal⁹⁵. La nueva unidad tuvo desde el primer día una tarea clara y específica, la supervisión de las entidades financieras sujetas al Banco de Portugal a fin de proteger al consumidor financiero, así como otras responsabilidades completamente separadas de la supervisión prudencial. Desde el inicio, el director adjunto de la unidad de Supervisión de la Conducta Bancaria se reportaba al vice gobernador del Banco de Portugal, lo que proporcionaba a dicha unidad un cierto grado de independencia. En 2011, esta unidad se convirtió en un departamento autónomo gracias a que el Departamento de Supervisión Bancaria se dividió en dos: el

Departamento de Supervisión Prudencial y el Departamento de Supervisión de la Conducta Bancaria. Esto le permitió operar como un departamento aún más independiente.

La estrategia del DSCBP fue la de establecer un avance gradual en la regulación, las políticas de acción en las áreas más necesitadas de reforma, como por ejemplo, la publicidad y transparencia en el mercado de depósitos, la publicidad de los precios en el mercado hipotecario, y el crédito al consumidor.

El derecho a interponer una queja le pertenece a cualquier cliente ya sea persona individual o empresa que desee reclamar la actuación de una entidad bancaria

En la Memoria Anual de Supervisión de la Conducta Bancaria del año 2014, publicada por el Banco de Portugal⁹⁶, se establece que el DSCBP ha estudiado a fondo los casos de la regulación y supervisión de la conducta de las instituciones de crédito con clientes respecto a las prácticas de venta y divulgación de la información sobre los productos y servicios financieros. Además, durante los últimos años, el DSCBP ha reforzado las reglas de conducta y de transparencia a las que están sujetas las entidades de crédito, implementando

iniciativas para que dichas entidades proporcionen la información necesaria a los consumidores financieros, y estos tomen decisiones adecuadas. Otro de los principios que el DSCBP ha seguido de cerca es la promoción de la educación financiera. Asimismo, una de las labores más importantes que le han sido asignadas al DSCBP fue la de realizar inspecciones periódicas para desarrollar estudios de la conducta del mercado bancario. Finalmente, el DSCBP es también la institución encargada de gestionar las quejas y los pedidos de información solicitados por los clientes bancarios.

Por su parte, en materia de reclamaciones, los clientes bancarios tienen, en primer lugar, derecho a interponer una queja o presentar una reclamación ante una entidad bancaria o institución financiera que haya actuado de manera errada durante la formalización de un contrato o en la venta de cualquier producto financiero. El derecho a interponer una queja le pertenece a cualquier cliente ya sea persona individual o empresa que desee reclamar la actuación de una entidad bancaria o una empresa financiera registrada con el Banco de Portugal. La queja debe estar relacionada con

las actividades de la institución de crédito o financiera. Para ello, el cliente deberá cumplimentar un formulario que la institución financiera tendrá a disposición del consumidor. Por otro lado, el Banco de Portugal publicará anualmente un informe que contiene todas las quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores recibidas directamente por las entidades bancarias y aquellas que les remitieron por las entidades financieras, dentro del ámbito de revisión del Banco de Portugal. Los informes identifican los principales motivos de las quejas y reclamaciones, así como el resultado de la queja y el trato conferido. La intervención del Banco de Portugal no conlleva la resolución estricta de los temas contractuales entre las instituciones de crédito y sus clientes. En caso de que ambas partes no pudiesen llegar a un acuerdo, la queja o reclamación deberá ser analizada por un tribunal judicial o un tribunal arbitral⁹⁷.

5.5.2 Mediador de crédito en Portugal

La figura del mediador de crédito en Portugal fue introducida por el Decreto-Ley 144/2009, de 17 de junio, tras el estallido de la crisis financiera. El mediador está encargado de la defensa y la promoción de los derechos, garantías e intereses de los consumidores financieros, así como de la asistencia a las entidades de crédito, en cuanto a la concesión del crédito – en especial del crédito a la vivienda, aunque también para el crédito personal o a las empresas. Su objetivo principal es el de contribuir a la mejora de acceso al crédito y el control del sistema financiero.

El mediador debe aspirar a mejorar la comunicación entre las partes a través de una alternativa a la resolución de litigios en los tribunales, de manera que sea posible un entendimiento entre las instituciones de crédito y los clientes bancarios. Por otra parte, dada la importancia de que los consumidores estén cada vez más familiarizados con los productos y servicios financieros, la Oficina del Mediador de Créditos debe constituirse como promotor de la educación financiera⁹⁸. Para todo ello, el mediador dará cumplimiento a la normativa financiera, y a los compromisos y obligaciones que el Banco de Portugal tenga asignados en materia de contratos de concesión de crédito.

En concreto, el mediador de crédito será competente para emitir recomendaciones sobre la normativa de concesión de crédito de acuerdo a las siguientes normas:

- El Decreto-Ley 64/2014, de 26 de agosto, que aprueba el régimen de concesión de crédito bonificado a la vivienda de personas discapacitadas;
- El Decreto-Ley 58/2013, de 8 de mayo, que establece las nuevas normas aplicables a la clasificación y cuenta de los plazos de las operaciones de crédito, las tasas de interés compensatorias, la capitalización de tasas de interés y de la mora del deudor;
- La Ley 57/2012, de 9 de noviembre, que procede a una segunda modificación al Decreto-Ley 158/2002, de 2 de julio, permitiendo el reembolso del valor de planes de ahorros para pagar cuotas del préstamo hipotecario;
- La Ley 58/2012, de 9 de noviembre (consolidada), que crea un régimen extraordinario de protección de deudores de crédito para vivienda en situación económica muy difícil;
- La Ley 59/2012, de 9 de noviembre, que crea salvaguardas para prestamistas de créditos para vivienda y modifica el Decreto-Ley 349/98, de 11 de noviembre;
- El Decreto-Ley 227/2012, de 25 de octubre, que establece principios y reglas a observar por las instituciones de crédito en la prevención y en la regularización de las situaciones de incumplimiento de contratos de crédito por los clientes bancarios y crea una red extrajudicial de apoyo a esos cliente bancarios en el ámbito de la regularización de esas situaciones;
- El Aviso 17/2012, de 4 de diciembre, del Banco de Portugal, que establece los deberes a observar por las instituciones de crédito en el ámbito de la prevención y regularización extrajudicial de las situaciones de incumplimiento de contratos de crédito, reglamentando lo dispuesto en el Decreto-Ley 227/2012, de 25 de octubre;
- El Decreto-Ley 133/2009, de 2 de junio (consolidado), que procede la transposición para la orden jurídica interna de la Directiva nº 2008/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, relativa a los contratos de crédito a los consumidores; y,
- El Decreto-Ley 349/98, de 22 de noviembre (consolidado), que establece un nuevo Régimen Jurídico de la Concesión de Crédito a la Vivienda Propia.

En materia de resolución de disputas, el mediador de crédito solo actuará cuando las instituciones de crédito hayan emitido un primer informe o resolución no favorable al consumidor financiero, y en los casos en los que previamente se haya intentado resolver una queja a través de los servicios de resolución de reclamaciones de la entidad financiera sin que estos hayan satisfecho las pretensiones de los clientes bancarios en lo relativo a un producto o una situación crediticia. Por ejemplo, en la petición de una restructuración de deuda, consolidación de deuda o renovación de acuerdos ya existente⁹⁹.

La mediación del BP no tiene costo alguno, y debe pedirse por escrito describiendo claramente la intención de las partes y fundamentando dicho escrito. A partir de este momento el mediador de crédito procederá al análisis de la petición de mediación para valorar si es admisible e informar al consumidor financiero y a la entidad bancaria si procediese. Las entidades financieras tendrán cinco días para contestar la decisión de la decisión del mediador sobre su admisión¹⁰⁰.

Conclusiones

Tras la crisis financiera, tanto Estados Unidos como Portugal se centraron en llevar a cabo una reforma de la normativa financiera relativa a la protección del consumidor financiero. A ello contribuyeron los compromisos firmados en el ámbito internacional por los gobiernos nacionales para la más que ansiada recuperación de la estabilidad financiera. Por otro lado, resulta fundamental reconocer que es necesario llevar a cabo una reforma estructural que conlleve un aumento de las responsabilidades de las entidades financieras para con los consumidores, siendo necesario el endurecimiento de las penas para aquellas entidades financieras que no cumplan con las nuevas leyes financieras.

Pese a las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos, financieros, y económicos de Estados Unidos y Portugal, la crisis demostró a ambos países que es necesario avanzar en temas de transparencia, divulgación de la información y de resolución alternativa de conflictos en el sector financiero. Todo esto ayudará al desarrollo e implementación de buenas conductas financieras, y a la ejecución de planes de acción acordados a nivel

internacional entre los gobiernos nacionales y las principales instituciones financieras mundiales.

En vista de todo lo anterior, proponemos las siguientes recomendaciones:

- Promover la transparencia en el sector bancario, a fin de que los productos financieros complejos que se publiciten y comercialicen cuenten con información específica, clara, sencilla, oportuna y comparable, especialmente en relación con las características y costos de los mismos, ayudando a que los consumidores puedan tomar una decisión informada;
- Reducir la asimetría informativa entre los consumidores y los proveedores del mercado financiero, a través de la distribución de la información por parte de las entidades financieras respecto a los productos y servicios que estas ofrecen, a fin de que los consumidores comprendan las transacciones en las que son parte, y de esta manera aumente la eficiencia de dichas transacciones;
- Reforzar la educación financiera de los consumidores, lo cual requerirá la participación conjunta de las entidades financieras, organizaciones de consumidores, e inclusive los organismos gubernamentales y de supervisión;
- Tomar en consideración y adaptar progresivamente a las normativas nacionales los principios y las buenas prácticas provenientes de los organismos internacionales especializados;
- Mejorar la normativa de protección del consumidor financiero, a través de la aprobación de reglas claras que tomen en cuenta las necesidades de los consumidores en el sector bancario. Asimismo, esta normativa debería regular el sobreendeudamiento así como las comisiones y otros gastos cobrados a los consumidores financieros que no tienen sustento en los costos reales en la contratación, permanencia o terminación de un producto o servicio financiero;

- Contar con una supervisión efectiva de los operadores financieros, lo cual implicará destinar mayores recursos a los órganos de control gubernamentales, ayudando a su vez a las asociaciones civiles destinadas a la protección de los consumidores; y,
- Mantener mecanismos alternativos de resolución de conflictos para los consumidores financieros. Estos mecanismos deberían ser independientes, rápidos, eficientes, y de bajo costo.

Notas

- * María Herrera Mellado. Estagiária no Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra em cooperação com a Universidade do Arizona. Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade de Granada.
1. Zunzunegui, F. (2008). *La Regulación Jurídica Internacional del Mercado Financiero*. En Revista de Derecho del Mercado Financiero. Descargado de <https://rdmf.files.wordpress.com/2008/05/zunzunegui-regulacion-juridica-internacional-mercado-financiero.pdf>
 2. William Black on the Deregulated Race to Financial Ruin (2012, 08 de octubre). *Wall of Controversy*. Descargado de <http://wallofcontroversy.wordpress.com/2012/10/08/william-black-on-the-deregulatedrace-to-financial-ruin/>
 3. Weissman, R. (2009, 22 de noviembre). *10 Años Después del Fin de la Ley Glass-Steagall. Desregulación Maníaca*. Descargado de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2917>.
 4. *Id.*
 5. Allison, J. (2012, 10 de diciembre). *The Financial Crisis and the Bank Deregulation Myth*. The Cato Institute. Descargado de <http://www.cato.org/publications/commentary/financial-crisis-bank-deregulation-myth>.
 6. Rickards, J. (2012, 27 de Agosto). Repeal of Glass-Steagall Caused the Financial Crisis. *The U.S. News*. Descargado de <http://www.usnews.com/opinion/blogs/economic-intelligence/2012/08/27/repeal-of-glass-steagall-caused-the-financial-crisis>.
 7. Véase el texto completo de la Ley *Gramm-Leach-Bliley* en <https://www.sec.gov/about/laws/globa.pdf>.
 8. Crawford, C. (2011). *The Repeal of the Glass-Steagall Act And The Current Financial Crisis*. Journal of Business & Economics Research. Descargado de <http://www.unarts.org/H-II/ref/949-3747-1-PB-1.pdf>.
 9. Weissman, R. (2009, 19 de noviembre). Reflections on Glass-Steagall and Maniacal Deregulation. *Common Dreams*. Descargado de <http://www.commondreams.org/views/2009/11/12/reflections-glass-steagall-and-maniacal-deregulation>.
 10. *Id.*

11. Newsmax (2008, 01 de octubre). *Clinton: Deregulation Not to Blame for Crisis*. Descargado de <http://www.moneynews.com/StreetTalk/deregulation/2008/10/01/id/325666>.
12. White, L. (2015, 28 de junio). *The Gramm-Leach-Bliley Act of 1999: A Bridge Too Far? Or Not Far Enough?* Descargado de http://web-docs.stern.nyu.edu/old_web/economics/docs/workingpapers/2010/White_The%20Gramm-Leach-Bliley%20Act%20of%201999.pdf.
13. *Id.*
14. Time (2015, agosto 27). *25 People to Blame for the Financial Crisis*. Descargado de <http://content.time.com/time/specials/packages/completelist/0,29569,1877351,00.html>.
15. The Economist (2008, 22 de septiembre). *Who's at Fault?* Descargado de http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2008/09/whos_at_fault.
16. *Id.*
17. *Id.*
18. USA Today (2013, 09 de septiembre). *Timeline: Key Events in the Financial Crisis*. Descargado de <http://www.usatoday.com/story/money/business/2013/09/08/chronology-2008-financial-crisis-lehman/2779515/>.
19. Arellano, M. y Bentolila, S. (2009, 15 de enero). La Burbuja Inmobiliaria: Causas y Responsables. Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI). Descargado de <http://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>, p. 2.
20. Thomas, B. et al (2011, 27 de enero). What Caused the Financial Crisis? *The Wall Street Journal*. Descargado de <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704698004576104500524998280.html>.
21. *Id.*
22. Universidad de Pennsylvania (2009, 16 de diciembre) *¿Quiénes son los Responsables de la Crisis Financiera?* Descargado de <https://www.knowledgeatwharton.com.es/article/quienes-son-los-responsables-de-la-crisis-financiera/>.
23. Henderson, P. (2007, 10 de mayo). Credit-score Panacea Failed to Stop US Mortgage Crisis. *Reuters*. Descargado de <http://www.reuters.com/article/2007/05/10/us-usa-subprime-scores-idUSN0231191820070510>
24. Para los efectos se promediaban las calificaciones muy bajas con las calificaciones muy altas.
25. Lewis, M. (W. W. Norton & Company) (2010). *The Big Short: Inside the Doomsday Machine*. pp. 99-101.
26. *Id.*
27. Greycourt & Co. (2008). *The Financial Crisis and the Collapse of Ethical Behavior*. White Paper No. 44. p. 2. Descargado de <http://www.greycourt.com/whitepapers/WhitePaper044-FinancialCrisis.pdf>.
28. CFA Institute Center for Financial Market Integrity and Council of Institutional Investors. (2009). *U.S. Financial Regulatory Reform: The Investors' Perspective*. Descargado de http://www.cfainstitute.org/ethics/Documents/us_investors_working_group_report.pdf.
29. Este reporte se titula "El Mercado de Vivienda Estadounidense: Condiciones Actuales y Consideraciones Políticas" (*The U.S. Housing Market: Current Conditions*

- and Policy Considerations) Véase el texto completo en <http://www.federalreserve.gov/publications/other-reports/files/housing-white-paper-20120104.pdf>
30. Véase el texto completo de la Ley Dodd-Frank en <https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>
 31. Paes-Mamede, R. et al (2013) *A Crise, A Troika e as Alternativas Urgentes*. Tinta da China. Cabe destacar que, el volumen total de crédito al sector privado durante este periodo se duplicó, sobrepasando el valor anual del PIB nacional al inicio del nuevo siglo.
 32. *Id.*
 33. *Id.*
 34. *Id.*
 35. *Id.*
 36. *Id.*
 37. *Id.*
 38. Texeira, A. et al (2014). *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful Lessons from the European Periphery*. Routledge.
 39. *Id.*
 40. *Id.*
 41. Zestos, G. (2015). *The Global Financial Crisis: From US Subprime Mortgages to European Sovereign Debt*. p. 42-96. Routledge.
 42. *Id.*
 43. *Id.*
 44. *Id.*
 45. *Id.*
 46. *Id.*
 47. Menezes, A. (2014). *Direito Bancário*. Almedina.
 48. Véase el texto completo de la Ley 63-A/2008 en http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Lei_63-A_2008-reforco_financeiro_IC.pdf
 49. Véase el texto completo de la Ley 1/2014 en http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/7C883D2E-7D27-41DD-AD16-CA659BBADD82/0/Lei_2_2014.pdf
 50. Véase el texto completo del Decreto-Ley 211-A/2008 en <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacaoenormas/Documents/DL211Aano2008.pdf>
 51. Véase el texto completo del Aviso del Banco de Portugal No. 10/2008 en http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JFRR_MA_25361.pdf
 52. Véase el texto completo de la Ley 62-A/2008 en <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=6815>
 53. OECD (2011). *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*. Descargado de <http://www.oecd.org/regreform/sectors/48892010.pdf>
 54. Los enfoques efectivos son ejemplos ilustrativos y no vinculantes que sirven a reguladores y operadores interesados en crear estructuras más sólidas de protección al consumidor en el sector financiero.
 55. García Montoro, L. (2014) *Estudio de Protección al Consumidor de Servicios Financieros de la Dirección General de Política Interna, Departamento de Política*

- Económica y Científica del Parlamento Europeo*. Centro de Estudios de Consumo. Descargado de <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2014/serviciosPE2.pdf>.
56. The World Bank (2013). *Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*. Descargado de http://responsiblefinance.worldbank.org/~/_media/GIAWB/FL/Documents/Publications/CPFL-Global-Survey-114econ-Oversight-2014.pdf
 57. *Id.*
 58. *Id.*
 59. Esta responsabilidad se complementa con el requisito reglamentario de los proveedores de servicios financieros de informarse y reunir toda la información pertinente a la situación financiera de los consumidores.
 60. Banco Mundial (2012). *Buenas Prácticas para la Protección del Consumidor Financiero*. Descargado de http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1339624653091/8703882-1339624678024/8703850-134002_6711043/8710076-1340026729001/FinConsumerProtection_GoodPractices_SPANISH_FINAL.pdf
 61. La resolución de conflictos a través de Mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos (ADR por sus siglas en inglés) debería existir en los casos en los que la entidad bancaria emita una decisión no satisfactoria para el consumidor. Por otra parte, los responsables políticos deberán considerar una serie de alternativas a los tribunales como, por ejemplo, la resolución a través de servicios de mediación, los planes de conciliación, centros de resolución de disputas financieras, o sistema dirigidos a una industria específica que refleje las estructuras legales jurisdiccionales específicas y las circunstancias de cada país. La obligación de los reguladores es la de garantizar la independencia de los mecanismos de ADR y asegurar evitar en lo posible los conflictos de interés. Es de interés para el correcto funcionamiento del sistema que las instituciones financieras bajo supervisión sean miembro de este tipo de sistemas.
 62. Véase el texto completo del TILA en <https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-100.html>.
 63. Federal Reserve Bank (2015). *Regulation Z. Truth In Lending Act*. Consumer Compliance Handbook. Descargado de <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/cch/til.pdf>
 64. Officer of the Comptroller of the Currency (2015). *Community Reinvestment Act (CRA)*. Descargado de <http://www.occ.gov/topics/compliance-bsa/cra/index-cra.html>
 65. Véase el texto completo de la ECOA en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/1691>
 66. Véase el texto completo de la HMDA en <https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-3030.html>
 67. Véase el texto completo de la FDCPA en <https://www.ftc.gov/enforcement/rules/rulemaking-regulatory-reform-proceedings/fair-debt-collection-practices-act-text>
 68. Véase el texto completo de la FHA en <http://www.fairhousingfirst.org/documents/fairhousingact.pdf>
 69. Véase el texto completo de la Regulación X en <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/cch/respa.pdf>

70. Federal Reserve (2015). *Homeowner Protection Act*. Descargado de <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/caletters/2004/0405/CA04-5Attach1.pdf>
71. CFPB (2012). *CFPB Supervision and Examination Manual*. Datamotion Publishing LLC.
72. CFPB (2015). *About us*. Descargado de <http://www.consumerfinance.gov/the-bureau/>
73. Carpenter, D. (2012). *The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis*. Congressional Research Service.
74. CFPB (2015). *Consumer Financial Protection Bureau Strategic Plan FY 2013-2017*. Descargado de <http://www.consumerfinance.gov/strategic-plan/>
75. CFPB (2012). *CFPB Supervision and Examination Manual*. Datamotion Publishing LLC.
76. Carpenter, D. (2012). *The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis*. Congressional Research Service.
77. CFPB (2015). *Administrative Adjudication*. Descargado de <http://www.consumerfinance.gov/administrativeadjudication/>
78. CFPB (2012, 24 de septiembre). *Federal Deposit Insurance Corporation and Consumer Financial Protection Bureau Order Discover to Pay \$200 Million Consumer Refund for Deceptive Marketing*. Descargado de <http://www.consumerfinance.gov/newsroom/discover-consent-order/>
79. National District Attorneys Association (2015). *White Collar Crime*. Descargado de http://www.ndaa.org/whitecollar_home.html
80. El estándar de “causa probable” es un requisito de la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que generalmente se usa en casos penales. Bajo este estándar, por ejemplo, un policía que quiera arrestar una persona, debe tener una base razonable para creer que un crimen haya sido cometido (o está siendo cometido) y se proceda efectivamente con el arresto.
81. Véase el *Memorandum of Understanding* (MoU) suscrito entre el Departamento de Justicia y la CFPB relativo a las labores de supervisión en <http://files.consumerfinance.gov/f/2012/01/CFPB-DOJ-MOU.pdf>
82. National Conference State Legislators (2015). *National Mortgage Settlement Summary*. Descargado de <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/national-mortgage-settlement-summary.aspx>
83. Pricewaterhouse Coopers (2013). *CFPB Mortgage Servicing Standards. An analysis of the Consumer Financial Protection Bureau's Real Estate Settlement Procedures Act (Regulation X) and Truth in Lending Act (Regulation Z) Servicing Financial Rules*. Descargado de http://www.pwc.com/en_US/us/consumer-finance/publications/assets/pwc-cfpb-mortgage-servicing-standard-respa-tila.pdf
84. CFPB (2015). *The CFPB Ombudsman*. Descargado de <http://www.consumerfinance.gov/ombudsman/>
85. *Id.*
86. *Id.*
87. Véase el texto completo de la RGICSF en <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacaoenormas/Documents/RegimeGeral.pdf>
88. Véase el texto completo de la Ley Orgánica del Banco de Portugal en <https://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/LeiOrganicaConsolidada.pdf>

89. El RGIC establece la supervisión de las instituciones de crédito de una forma bastante diferente a la supervisión del Ministerio de Finanzas. Primero, la supervisión de las instituciones de crédito conlleva la supervisión en materia prudencial y de las actividades que los bancos ejerzan en el extranjero. Estas normas prudenciales son reglas de conducta cuyo objetivo son la gestión bancaria prudente y la confianza del público
90. Esta regla señala a otras normas que atribuyen poderes concretos al gobierno, viniéndose a referir concretamente al Ministerio de Finanzas
91. Véase supra nota 47.
92. Véase supra nota 87.
93. La TAEG se constituye como el costo total del crédito.
94. Véase supra nota 47.
95. The World Bank (2014). *Establishing a Financial Consumer Protection Supervision Department*. p. 15. Descargado de <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/TechNote-Belarus-FCP-Dept-FINAL.pdf>
96. Banco de Portugal (2014). *Relatório de Supervisão Comportamental*. Descargado de [http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Publicacoes/RSC/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20de%20Supervis%C3%A3o%20Comportamental%20\(2014\).pdf](http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Publicacoes/RSC/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20de%20Supervis%C3%A3o%20Comportamental%20(2014).pdf)
97. Banco de Portugal (2015). *Meios de resolução extrajudicial de litígios*. Descargado de [http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Reclamacoes/Paginas/MeiosResolucaoExtrajudicial Litigios.aspx](http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Reclamacoes/Paginas/MeiosResolucaoExtrajudicialLitigios.aspx)
98. Para mayor información del Mediador de Crédito visite la página web <http://www.mediadordocredito.pt/pt-pt/paginas/inicio.aspx>
99. Mediador do Crédito (2011). *Guía Prático Mediador do Crédito*. Descargado de http://www.mediadordocredito.pt/pt-PT/PedidosdeMediacao/Documents/GUIA_PRATICO_MC.pdf
100. *Id.*